

KARINNE ASSUNÇÃO MATARIM

O ALUGUEL COMO FORMA DE ACESSO À MORADIA:

**o auxílio aluguel no contexto do capitalismo periférico no Rio de Janeiro
(2012-2022)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientadora: Prof. Dr. Deborah
Werner

Rio de Janeiro

2024

M425a Matarim, Karinne Assunção
O aluguel como forma de acesso à moradia: o auxílio aluguel no contexto do capitalismo periférico no Rio de Janeiro (2012-2022) / Karinne Assunção Matarim. -- Rio de Janeiro, 2024. 159 f.

Orientadora: Deborah Werner.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2024.

1. Habitação. 2. Direito à moradia. 3. Auxílio aluguel. 4. Rio de Janeiro. I. Werner, Deborah, orient. II. Título.

KARINNE ASSUNÇÃO MATARIM

O ALUGUEL COMO FORMA DE ACESSO À MORADIA:

**o auxílio aluguel no contexto do capitalismo periférico no
Rio de Janeiro (2012-2022)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em: 07/05/2024

BANCA EXAMINADORA

Documento assinado digitalmente
 **DEBORAH WERNER**
Data: 31/07/2024 20:27:34-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Deborah Werner

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Prof. Dr. Alex F. Magalhães

Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional – UFRJ

Documento assinado digitalmente
 **ALEX FERREIRA MAGALHAES**
Data: 30/07/2024 11:47:06-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

Prof. Dr. Javier Walter Ghibaуди

Faculdade de Economia - UFF

Documento assinado digitalmente
 **JAVIER WALTER GHIBAUDI**
Data: 24/07/2024 16:21:01-0300
Verifique em <https://validar.iti.gov.br>

“O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001”.

“This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Finance Code 001”.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha mãe, Violeta, que sempre acreditou em mim mesmo quando eu duvidava. Aos meus avós (*in memoriam*), Aldino e Donaria, que me forneceram a estrutura necessária para alcançar mais esse degrau nos meus estudos. Aos meus professores, que, ao longo de toda a minha trajetória de vida, foram meus exemplos e referências.

AGRADECIMENTOS

À minha mãe, Violeta, por ter me incentivado desde a primeira vez que comentei sobre o mestrado e por ter me dado todo o suporte necessário para que pudesse me dedicar a ele durante esses últimos anos.

Aos meus amigos, que sempre me incentivaram e acreditaram na minha capacidade intelectual de estar nesta instituição.

Aos meus professores da Universidade Federal Fluminense, que me incentivam para que eu continuasse a pesquisar no campo das políticas de habitação, este estímulo foi crucial para a minha escolha.

À UFRJ, por ter me dado a oportunidade de ter como professores as melhores referências do campo.

A professora Deborah Werner, por ter me acolhido lá atrás como sua orientanda e por sempre ter acreditado nas minhas ideias.

Ao professor Alex Magalhães, pelas observações e importantes contribuições ao trabalho.

A todos que, direta ou indiretamente, me ajudaram durante o período do mestrado para que eu conseguisse enfim alcançar essa vitória.

Jurei mentiras
E sigo sozinho
Assumo os pecados

Os ventos do norte
Não movem moinhos
E o que me resta
É só um gemido

Minha vida, meus mortos
Meus caminhos tortos
Meu sangue latino
Minh'alma cativa

Rompi tratados
Traí os ritos
Quebrei a lança
Lancei no espaço
Um grito, um desabafo

E o que me importa
É não estar vencido
Minha vida, meus mortos
Meus caminhos tortos
Meu sangue latino
Minh'alma cativa

(Ney Matogrosso, "Sangue Latino", 1977)

RESUMO

Esta dissertação tem como objetivo, considerando o contexto brasileiro específico de capitalismo periférico, realizar um breve estudo empírico sobre o auxílio aluguel provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro para beneficiários deslocados de imóveis localizados em quatro favelas na cidade do Rio de Janeiro: Jacarezinho, Alemão, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta. O recorte temporal foi entre 2012 e 2022. Utilizou-se como fonte de dados o “Portal Aluguel Social RJ”, plataforma aberta disponível on-line. Além disso, o estudo investigou questões relacionadas ao direito à moradia e realizou uma revisão histórica das políticas habitacionais desde o período anterior à criação do Banco Nacional da Habitação (BNH) até a mais recente edição do Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV) em 2023. Ademais, a pesquisa incluiu uma revisão de literatura sobre moradia de aluguel no Brasil entre 2012 e 2022, examinando tópicos como informalidade, despejos e o perfil dos locatários. Os resultados indicaram que o auxílio aluguel não parece capaz de garantir uma moradia adequada e bem localizada. Por fim, a dissertação propõe a política de “Locação Social” como um instrumento potencialmente viável para enfrentar os desafios habitacionais contemporâneos.

Palavras-chaves: habitação; direito à moradia; aluguel; auxílio aluguel; locação social; políticas habitacionais; programas sociais; Rio de Janeiro.

ABSTRACT

The aim of this dissertation, considering the specific Brazilian context of peripheral capitalism, is to carry out a brief empirical study of the rental aid provided by the Rio de Janeiro State Government for beneficiaries displaced from properties located in four favelas in the city of Rio de Janeiro: Jacarezinho, Alemão, Pavão-Pavãozinho and Santa Marta. The time frame was between 2012 and 2022. The data source used was the “Portal Aluguel Social RJ”, an open platform available online. In addition, the study investigated issues related to the right to housing and carried out a historical review of housing policies, from the period before the creation of the National Housing Bank (BNH) to the most recent edition of the Minha Casa Minha Vida Program (PMCMV) in 2023. The research also included a literature review on rental housing in Brazil between 2012 and 2022, examining topics such as informality, evictions and the profile of tenants. The results indicated that the rental subsidy does not seem to be able to guarantee adequate and well-located housing. Finally, the dissertation proposes the “Social Rental” policy as a potentially viable instrument for tackling contemporary housing challenges.

Keywords: housing; right to housing; rent; rental assistance; social renting; housing policies; social programs; Rio de Janeiro.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 01 - Nuvem de palavras: partes coletivas indeterminadas em INSPER e Instituto Pólis (2021)	65
Figura 02 – Obras não terminadas do PAC no Complexo do Alemão e assumidas pelo Programa Vida da Gente	113
Figura 03 – Mapa do Jacarezinho	119
Figura 04 - Mapa do Complexo do Alemão	124
Figura 05 – Mapa do Cantangalo-Pavão-Pavãozinho	127
Figura 06 – Mapa do Santa Marta	134

LISTA DE TABELAS

Tabela 01: Protocolo utilizado na revisão bibliográfica sistemática	63
Tabela 02: Indicadores de taxa de desocupação e de subutilização das pessoas com 14 anos ou mais de idade, por cor ou raça, segundo os dados do IBGE em 2021	101
Tabela 03: Indicadores de nível de ocupação e de formalização das pessoas com 14 ou mais de idade, por cor ou raça, segundo dados do IBGE em 2021	102

LISTA DE QUADROS

Quadro 01: Comparação dos critérios do aluguel social entre as cidades do Rio de Janeiro e Niterói e o Estado do Rio de Janeiro (2007-2018) 93

Quadro 02: Linha do tempo das legislações referentes ao auxílio aluguel no Estado do Rio de Janeiro (2010-2020) 94

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 – Série histórica do auxílio aluguel no Jacarezinho entre jan/2014 e jan/2022	115
Gráfico 02 – Análise de gênero entre os beneficiários no Jacarezinho em janeiro de 2014	117
Gráfico 03 – Série histórica do auxílio aluguel no Complexo do Alemão entre jan/2012 e jan/2022	121
Gráfico 04 – Análise de gênero entre os beneficiários no Complexo do Alemão em janeiro de 2014	125
Gráfico 05 – Série histórica do auxílio aluguel no Pavão-Pavãozinho entre jan/2013 e jan/2022	130
Gráfico 06 – Análise de gênero entre os beneficiários no Pavão-Pavãozinho em janeiro de 2014	131
Gráfico 07 – Série histórica do auxílio aluguel no Santa Marta entre jan/2013 e jan/2022	135
Gráfico 08 – Análise de gênero entre os beneficiários no Santa Marta em janeiro de 2014	136

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF: Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

ALERJ: Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento

BNH: Banco Nacional da Habitação

CAD-Único: Cadastro Único

CEF: Caixa Econômica Federal

CJJ: Comissão de Constituição e Justiça

COVID-19: vírus SARS-COV-2

FAFEG: Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara

FAU-USP: Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo

FCP: Fundação da Casa Popular

FGTS: Fundo de Garantia por Tempo de Serviço

HLM: Organismos habitacionais de locação moderada

IAPs: Institutos de Aposentadoria e Pensão

IBGE: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH: Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA: Índice de Preços ao Consumidor

LAC: América Latina e Caribe

NIS: Número de Inscrição Social

NUTH: Núcleo de Terras da Defensoria Pública do Rio de Janeiro

ONU: Organização das Nações Unidas

ONU-Habitat: Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos

PAC: Programa de Aceleração do Crescimento

PAEG: Plano de Ação Econômica do Governo

PCVEA: Programa Casa Verde e Amarela

PIB: Produto Interno Bruto

PIDESC: Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

PL: Projeto de Lei

PlanHab: Plano Nacional de Habitação

PJERJ: Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro

PMCMV: Programa Minha Casa Minha Vida

PNAD: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PNADC: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua

PNH: Política Nacional de Habitação

POF-IBGE: Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE

PT: Partido dos Trabalhadores

SAGMACS: Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais

SBPE: Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos

SECOVI: Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis

SFH: Sistema Financeiro da Habitação

STF: Superior Tribunal de Justiça

SUS: Sistema Único de Saúde

TJRJ: Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

UPP: Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	18
2 O MORAR EM UM PAÍS DO CAPITALISMO PERIFÉRICO NOS SÉCULOS XX E XXI	24
2.1 Direito à ou questão da moradia.....	24
2.1.1 Discussão sobre moradia adequada	31
2.2 O direito à cidade dentro de uma urbanização caótica.....	36
2.3 Revisão histórica crítica das políticas habitacionais no Brasil.....	41
2.3.1 Banco Nacional da Habitação (BNH): dos antecedentes até à sua extinção	42
2.3.2 Contexto anterior e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)	51
2.3.3 Declínio, substituição e o “novo” PMCMV.....	57
3 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE ALUGUEL NO BRASIL (2012-2022)	63
3.1 Propriedade privada, casa própria e desigualdades jurídicas na América Latina	64
3.2 Informalidade.....	69
3.3 Despejos e remoções	73
3.4 Qual o perfil da locação no Brasil?.....	81
3.5 Auxílio aluguel.....	84
3.5.1 O auxílio aluguel no Rio de Janeiro: uma análise intraestadual (2010-2020)	85
3.6 Considerações finais da revisão de literatura	96
4 ESTUDO EMPÍRICO DO AUXÍLIO ALUGUEL EM QUATRO FAVELAS DO RIO DE JANEIRO.....	100
4.1 Das demolições de Pereira Passos ao indicadores sociais atuais.....	100
4.1.1 Favela como objeto de estudo.....	106
4.2 Análise da série histórica do auxílio aluguel fornecido pelo Estado do Rio de Janeiro para famílias deslocadas de territórios na cidade do Rio de Janeiro.....	110

4.2.1 Jacarezinho	112
4.2.2 Alemão	118
4.2.2 Pavão-Pavãozinho.....	126
4.2.3 Santa Marta.....	133
4.3 Proposição da locação social como instrumento potencialmente viável para o enfrentamento do déficit de moradia.....	137
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	144
REFERÊNCIAS.....	150

1 INTRODUÇÃO

No Brasil, há um consenso generalizado de que os conceitos de moradia e propriedade andam juntos. Dados do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) trazem uma tendência observada em diversos países da América Latina de uma alta taxa de propriedade nas classes mais baixas, que é somente semelhante à observada nas classes mais altas¹ (BLANCO, 2014). O desejo vindo da necessidade humana básica de uma moradia passa frequentemente a ser a identificada no nosso país como o “sonho da casa própria”, na qual aparecem intrinsecamente associadas moradia e propriedade. Porém, como veremos mais adiante, nem sempre foi assim. Ao olharmos para trás, podemos identificar exatamente quando essa ideia passou a ser hegemônica no Brasil e, assim, percebemos que é, sim, possível se pensar em alternativas à casa própria para a habitação social, como o aluguel.

Outro consenso muito difundido, principalmente entre as classes mais baixas e médias, é a visão de vulnerabilidade do locatário em uma relação locatícia, como se o pagamento do aluguel fosse uma espécie de extorsão, visto que nunca se alcançará a propriedade do imóvel em questão. Um exemplo ilustrativo disso é fala do presidente Luiz Inácio Lula da Silva na cerimônia de sanção do Novo Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ocorrida em julho de 2023, quando, ao relatar sua vivência de membro da classe trabalhadora sobre o tema da moradia, disse em seu discurso: “O preço do aluguel como um mal na vida do trabalhador” (Ao vivo 13/07 | Presidente Lula participa da Cerimônia de Sanção do Novo Minha Casa, Minha Vida, 2023)².

Soma-se ao aspecto anterior o tratamento diferenciado prestado pelo poder judiciário em casos de conflitos fundiários, que se mostram como sendo, na maioria das vezes, favorável ao proprietário em detrimento das possíveis

¹ “En América Latina y el Caribe, la probabilidad de alquilar no decrece a medida que sube el ingreso. Esto se opone a la evidencia de países más desarrollados en los que, generalmente, los hogares de ingresos bajos tienden a alquilar mientras que los de ingresos altos tienden a ser propietarios (Downs, 2008; UN-Habitat, 2003)” (BLANCO, 2014, p. 39–40).

² Reconhecemos esta percepção muito comum na sociedade brasileira em relação ao tema do aluguel, porém, buscaremos, de certa forma, desconstruí-la ao final do trabalho, apresentando a locação social como uma potencial promotora de habitação social alternativa à propriedade.

reivindicações do locatário. O que pode ser explicado como uma relação muito forte entre poder e propriedade na nossa sociedade, a destituição deste último levando necessariamente à destituição do primeiro. Importante também considerarmos a expressividade do mercado de aluguel no Brasil nas classes mais baixas, em que temos 20% das famílias com renda até dois salários mínimos com algum gasto com aluguel, segundo dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE (POF-IBGE), de 2018 (FIRPO; TAVOLARI, 2021).

O que iremos abordar aqui encontra-se dentro da interseção dos campos das políticas de habitação e de assistência social, que é o tema do auxílio aluguel. Sabemos que as classes de baixa renda são as mais afetadas em períodos de desaceleração da economia pela sua, muitas vezes, total dependência da renda do trabalho, quando, porém, o desemprego ou estados de calamidades são inevitáveis, existe a possibilidade de busca aos mecanismos de assistência do nosso precário estado de bem-estar social. Em relação à habitação, temos, em diversos estados do país, os chamados *vouchers* de auxílio-aluguel, ou bolsa aluguel.³

Tratam-se de transferências monetárias de valores para os beneficiários com o objetivo de serem utilizados como pagamento de uma moradia de aluguel, podendo ser também uma transferência direta ao locador. É, portanto, uma solução de mercado, vista como uma assistência pontual e que deveria, em tese, estar atrelada à uma provisão habitacional definitiva, uma vez que o benefício tem uma validade (teoricamente) já determinada.

A presente pesquisa tem como objetivo geral analisar o programa de aluguel social enquanto mecanismo temporário de garantia do direito à moradia provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro para territórios dentro do município do Rio de Janeiro. Como objetivos específicos, almejamos: I) analisar a literatura disponível sobre questões referentes ao direito à moradia; II) realizar uma revisão de literatura sobre aluguel no Brasil, e III) avaliar o auxílio aluguel

³ Entre os estados que possuem programas de auxílio aluguel nesses moldes, estão: São Paulo, Goiás, Rio de Janeiro, Santa Catarina e Minas Gerais. NOGUEIRA, Amaury. Aluguel Social: saiba quais estados e municípios pagam esse benefício. **FDR, Terra**. [s.l.], 21 de maio de 2022. [s.l.]. Disponível em: <https://fdr.com.br/2022/05/21/aluguel-social-saiba-quais-estados-e-municipios-pagam-esse-beneficio/>. Acesso em 27 jun. 2023.

provido para beneficiários deslocados de quatro favelas na cidade do Rio de Janeiro, este objetivo será alcançado através de um levantamento e análise de dados sobre o programa existente de auxílio aluguel provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro. Entre as análises a serem realizadas a partir destes dados, constam verificar o comportamento da série histórica de provisão do benefício entre 2012 e 2022 nas comunidades do Jacarezinho, Alemão, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta para procurar padrões que o justifiquem como a influência de obras de urbanização, como as ocorridas durante o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ou o impacto das obras requeridas para os chamados grandes eventos, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016.

Pretendemos também realizar uma análise de gênero para verificar na prática a hipótese presente na literatura de feminização do déficit habitacional. Com os dados de localidade original do beneficiário, será também possível avaliar quais regiões receberam mais verba ao longo de tempo e, com isso, também refletir sobre qual a cor/raça predominante nestas localidades específicas. Logo, almejamos realizar uma sistematização dos dados sobre o auxílio-aluguel no Rio de Janeiro dentro do recorte temporal entre 2012-2022.

Inicialmente o objeto da dissertação seria outro, mas, devido à impossibilidade de acesso aos dados que o viabilizariam, foi necessário ajustá-lo a fim de tornar viável a análise. Nesse processo, o tema do aluguel se tornou o objeto do trabalho. A partir daí a opção pelos recortes, tanto territoriais, quanto temporais em questão, se deu pela existência de dados abertos disponíveis. A pesquisa teve como maior desafio o acesso a dados que pudessem embasar a análise de forma satisfatória. Destacamos especialmente a dificuldade para obtenção de informações referentes ao Rio de Janeiro, o que significa, na prática, um entrave ao desenvolvimento de pesquisas que busquem estudá-lo.

No segundo capítulo do trabalho, buscaremos caracterizar e refletir sobre o morar dentro do contexto do capitalismo periférico contemporâneo, para isso, partimos da interpretação marxiana de Engels, que nos traz importantes considerações em relação ao capitalismo e que se mostram ainda extremamente atuais. Em seguida, relacionaremos o conceito de direito à cidade partindo da obra homônima de Henri Lefebvre com os processos

específicos de urbanização e industrialização ocorridos no Brasil a partir da análise de Lucio Kowarick e Wilson Cano, o que nos proporcionará uma visão mais ampla em relação às dinâmicas gerais que regem o mercado de terras aqui para que possamos, em seguida, analisar um pouco mais profundamente as políticas de habitação realizadas. Recuperaremos as primeiras iniciativas conhecidas de intervenção estatal no mercado de habitação social até chegarmos à mais recente configuração do Programa Minha Casa Minha Vida, já no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No terceiro capítulo, iremos apresentar uma revisão de literatura sobre o tema aluguel no Brasil, baseada em produções acadêmicas entre 2012 e 2022, disponíveis em grandes repositórios on-line de documentação acadêmica. O capítulo está dividido em seis partes. Antes de abordar propriamente a questão do aluguel, primeiro considerou-se o contexto no qual ser proprietário atua como elemento seletor de quem possui ou não direitos em conflitos na esfera civil. Em seguida, tecemos algumas considerações acerca da informalidade no acesso à moradia, já que diversos estudos empíricos analisados foram realizados em áreas consideradas informais.

Na terceira seção, abordaremos o tema dos despejos e remoções, incluindo as iniciativas criadas durante a pandemia de covid-19 para suas proibições. Em seguida, iremos analisar algumas informações em relação ao perfil da locação no Brasil. Problematisa-se o fato de que a figura estereotipada do grande locador de imóveis não condiz, na maioria das vezes, com a realidade. No item seguinte, estudaremos mais profundamente o tema do aluguel social em si, comparando o programa praticado pelo governo do estado do Rio de Janeiro ao praticado por outros entes. Esta comparação nos dará sugestões de possíveis aprimoramentos do programa. Por último, teceremos algumas considerações finais da revisão de literatura realizada.

Já tendo construído uma sólida base teórica, no capítulo quatro, iremos partir para a sistematização e análise dos dados, sendo, portanto, o capítulo do trabalho dedicado à análise empírica, no qual partiremos de uma caracterização dos indicadores sociais referentes aos estado e município do Rio de Janeiro. A partir dos dados de auxílio aluguel provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro disponível on-line, iremos sistematizá-los para que

assim seja possível extrair algumas conclusões tanto sobre o provimento do benefício ao longo do recorte temporal de 2012 a 2022, quanto dos beneficiários em si. Buscaremos verificar se de fato este auxílio é capaz de garantir uma moradia adequada, mesmo que temporária. Encerramos com um tópico de viés propositivo do instrumento de locação social, no qual discutiremos, a partir de todas as considerações já realizadas ao longo do trabalho, seu potencial como instrumento de combate ao déficit habitacional.

Por fim, iremos encerrar com um capítulo de considerações finais, agora já conhecendo melhor o auxílio-aluguel efetivamente praticado ao longo do tempo no Rio de Janeiro, para que possamos discutir os resultados da pesquisa realizada.

Como justificativa do trabalho, consideramos que somente ampliando o entendimento sobre o tema do aluguel é que podemos pensar em políticas mais abrangentes e em um novo horizonte para a questão da habitação que não passe necessariamente pela propriedade. Esta análise em um momento de retomada dos programas de habitação social demonstra-se ainda mais oportuna. Destacamos aqui também o déficit habitacional, que alcançou a marca de 5,876 milhões (dados de 2019) de domicílios (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021), dos quais 51,7% referem-se ao componente do déficit habitacional chamado de ônus excessivo por aluguel urbano, que reflete as famílias com renda inferior a três salários-mínimos e que comprometem 30% ou mais da sua renda com o valor do aluguel. Este déficit, que é considerado crônico, também demonstra a importância de estudos no campo da habitação social.

Aqui adotaremos como perspectiva teórica a doutrina neconstitucionalista descrita em Rogar e Vieira (2018), que consideram a Constituição da República como centro do ordenamento jurídico, sendo tanto um fundamento de validade para as demais normas, quanto vetor interpretativo. Consideramos também que, desde a Constituição de 1988, a expressão sujeito de direitos “passa a ser utilizada a partir do reconhecimento universal do direito da pessoa humana a ter direitos” (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2271), logo, não mais com sentido limitado à questão da capacidade

jurídica. Raciocínio importante de ser levado em conta quando analisamos o papel dos agentes judiciários em questões referentes ao direito à moradia.

No estudo de Milano (2017), a partir da análise de decisões no judiciário sobre conflitos fundiários urbanos, podemos observar o baixo recurso ao texto constitucional e às demais leis urbanísticas municipais, ou ao Estatuto da Cidade, e uma alta recorrência ao Código Civil e ao Código de Processo Civil (MILANO, 2017, p. 2050). A habitação, para o judiciário é, portanto, tratada como uma mercadoria, e o direito fundamental apresenta-se na forma da manutenção e garantia da propriedade privada. Novamente a já levantada estreita relação entre poder e propriedade.

Considerando estes pontos, uma investigação que busque dar visibilidade para estes processos torna-se relevante. Ao lançar luz sobre o assunto, buscamos suscitar a reflexão e contribuir com a implantação de instrumentos capazes de fornecer uma seguridade maior às classes de baixa renda, que, muitas vezes, acabam não sendo atendidas adequadamente pelos dispositivos disponíveis, tanto pela impossibilidade de acesso ao benefício social, quanto pelo seu valor já muito defasado em relação ao praticado no mercado.

Esperamos que, ao final do presente trabalho, seja possível ter contribuído para a consolidação dos usos distintos dos termos aluguel social/auxílio-aluguel e a locação social dentro de uma discussão crítica na qual o aluguel é visto como uma forma de acesso à moradia adequada alternativa à propriedade. Almejamos também que, com a sistematização dos dados sobre o auxílio-aluguel no Rio de Janeiro, possamos compreender melhor a dinâmica do programa e, com isso, contribuir para possíveis aprimoramentos ou reformulações futuras.

2 O MORAR EM UM PAÍS DO CAPITALISMO PERIFÉRICO NOS SÉCULOS XX E XXI

Neste capítulo, primeiramente, iremos abordar algumas questões referentes à moradia, partindo da interpretação marxiana de Engels, que nos traz uma perspectiva da moradia no período da Revolução Industrial, mas como sendo padrões próprios ao capitalismo.

Na segunda seção, apresentaremos alguns tópicos dentro do que estamos chamando de “o direito à cidade dentro de uma urbanização caótica”. A partir de autores como Henri Lefebvre, Lucio Kowarick e Wilson Cano, apontaremos as ideias referentes ao conceito de direito à cidade e a relação entre industrialização e urbanização mediante uma abordagem crítica e contextualizada espacialmente para a realidade brasileira. Faremos também uma discussão sobre o que seria de fato o conceito de moradia adequada, visto que é um termo comumente mobilizado em discussões na área da habitação, mas que carece frequentemente de esclarecimento sobre sua interpretação.

Na terceira seção, analisaremos com mais detalhes as políticas habitacionais e demais iniciativas tomadas por parte do Estado em relação, ao menos pretensamente, à produção de habitação social. Buscaremos observar estas experiências de modo que possamos identificar padrões de atuação estatal partindo da hipótese presente em Bonduki (1994) e Cano (2010), de que a ideologia do sonho da casa própria acaba atuando como um mecanismo funcional para a acumulação de capital.

Espera-se que este capítulo contribua para um melhor entendimento sobre as dinâmicas que regem a questão da habitação dentro do contexto capitalista periférico, mais especificamente brasileiro, dentro de uma interpretação materialista da história.

2.1 Direito à ou questão da moradia

Agora, vamos discutir o problema habitacional ou a questão da moradia a partir de uma perspectiva marxiana. Engels (2015) já havia identificado e

analisado esta questão no século XIX na Europa. Problema este que ainda é relevante hoje em dia, principalmente para a realidade brasileira e dos demais países periféricos. Examinaremos alguns desses pontos a seguir.

Ainda em 1873, quando da primeira publicação de *Sobre a questão da moradia*, Engels (2015) já levantava a existência de iniciativas que buscavam resolver o problema da habitação pela via da propriedade e identificava esta perspectiva na literatura do chamado “socialismo burguês”, que, na sua interpretação, buscaria a eliminação dos males da sociedade ao mesmo tempo em que manteria seus preceitos. Ele, então, nos mostra, ao longo da obra, como esta é uma ideia a ser difundida entre a classe assalariada para que se tenha, na perspectiva da casa própria, o vislumbre da saída de sua classe atual e, a partir daí, o pertencimento a uma classe mais elevada e privilegiada, a dos possuidores.

Como se, através da obtenção desse tipo de propriedade específica, a casa, se pudesse já alcançar uma ascensão social plena. Esta hipótese de se tornar capitalista ao simplesmente ter a propriedade da casa é também facilmente refutada por Engels (2015), quando ele nos lembra que o capital representa o poder sobre o trabalho não pago de terceiros, assim, considerando o fato de que o sujeito more na casa de sua propriedade, isso já impediria que esta casa se tornasse capital e que o sujeito pudesse ser considerado capitalista a partir disso (ENGELS, 2015, p. 77).

Na perspectiva de Engels (2015), o capital, mesmo que pudesse, não teria interesse efetivo em resolver a questão habitacional. No que ele elenca como recursos a este problema dentro do modo de produção capitalista, tem-se a ajuda mútua dos trabalhadores e a possibilidade de auxílio do Estado (ENGELS, 2015, p. 90). Santoset *al.* (2016), ao analisar a política de locação social francesa, em que houve primeiramente a constatação da incapacidade de autorregulação do mercado de locação, demonstra a necessidade da intervenção estatal. Nosso objetivo se insere nesse recorte, a fim de vislumbrarmos um horizonte de potenciais políticas públicas de locação que possam contribuir para um estado de bem-estar social mais consolidado no Brasil.

Engels (2015) traz a reflexão de que não seria a solução da questão da moradia que levaria, ao mesmo tempo, à solução da questão social, mas que somente por esta solução que, em sua perspectiva, passaria pelo fim do capitalismo, seria possível a solução da questão da moradia (ENGELS, 2015, p. 80), perspectiva esta que será retomada na próxima seção com Lefebvre. Embora o horizonte da ruptura com o modo de produção capitalista não seja o que consideramos *a priori*, a inspiração traz reflexões muito relevantes para a análise proposta, possibilitando incorporá-las dentro do horizonte de não ruptura.

Importante destacarmos que Engels (2015) não considera o problema da escassez de moradia como uma questão exclusivamente incidente no proletariado moderno, mas, sim, como aquele que teria ocorrido em todas as classes oprimidas antecedentes. Considera, porém, que o agravamento das condições de moradia naquele período seria pela súbita migração para as grandes cidades devido ao desenvolvimento industrial que ocorria.

Outro ponto que demonstra como a reflexão de Engels (2015) continua sendo atual e relevante, uma vez que elenca como a liberdade de mobilidade dos trabalhadores das grandes cidades é fundamental para a sua sobrevivência pois a posse fundiária seria algo que os prenderia (ENGELS, 2015, p. 76). Esta será uma questão que iremos abordar mais à frente, quando destacarmos algumas potenciais vantagens das políticas de locação social para alguns indivíduos que, por alguma razão, precisam dessa mobilidade. A política de provimento de habitação social por via da locação se apresenta mais vantajosa do que a via da propriedade.

Adicionalmente, destacamos também o seguinte trecho de Engels (2015), a partir do qual iremos contextualizá-lo, em seguida, aos dados de domicílios vagos no Brasil contemporâneo:

(..) não me ocorre pretender resolver a assim chamada questão da moradia, nem tampouco me ocupo com os detalhes da solução para a *questão da comida*, que é mais importante ainda. Contento-me em poder demonstrar que a produção de nossas sociedades modernas é suficiente para dar de comer a todos os seus membros e há casas em número suficiente para por enquanto proporcionar às massas trabalhadoras uma habitação espaçosa e saudável. (ENGELS, 2015, p. 138) (grifo do original)

Segundo os dados calculados pela Fundação João Pinheiro (2018) com base na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) 2015, o Brasil possuía 7,906 milhões de imóveis de vagos, dos quais 80,3% eram em áreas urbanas. Do total, 6,893 milhões estariam em condição de serem ocupados, com o restante em estado de construção ou reforma (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2018). O documento levanta, então, a existência de uma aparente contradição entre o alto déficit habitacional, que, para o ano de 2015, era de 6,355 milhões, e o enorme *quantum* de moradias vazias. Devido à mudança de metodologia causada pela substituição da PNAD pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (PNADC), os dados sobre o estoque de moradias considerados como “domicílios permanentes vagos e/ou desocupados” não estão mais presentes nessa nova versão, o que nos levou a considerar aqui os últimos dados disponíveis, que se referem, no caso, à PNAD 2015.

Ao relacionar o trecho anterior de Engels (2015) com os dados da Fundação João Pinheiro (2018), refletimos sobre como encarar o problema da questão da moradia, ou no caso aqui do que chamamos de déficit habitacional, como somente um problema de oferta de habitação se demonstra como uma abordagem ineficiente perante a realidade. Se apenas a construção de novas casas fosse suficiente para resolver o problema do grande número de famílias que enfrentam o déficit habitacional, incluindo aquelas que integram o ônus de aluguel urbano, habitação precária e coabitação, esperaríamos que esta solução fosse mais facilmente alcançada. No entanto, esta não é a realidade observada no Brasil.

Buscamos, ao longo da presente análise, apresentar diversas forças e atores que exercem suas influências em relação à questão habitacional, para demonstrar que, dentro de um contexto capitalista periférico, não existe uma solução fácil e óbvia para este problema. Como Engels levantou já há tantos anos e os dados recentes nos confirmam, não é um problema de oferta. Podemos acrescentar aqui também para maior embasamento desta hipótese o estudo da FJP, que revela que, entre 2011 e 2012, o crescimento do déficit habitacional foi de 10% nas metrópoles monitoradas, período em que estava

em pleno vigor o PMCMV (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016, p. 118). Ou seja, apesar do enorme esforço estatal de mobilização de recursos para gerar um *quantum* expressivo de novas moradias via PMCMV, mesmo assim, o déficit habitacional continuou aumentando. O que demonstra, portanto, que o déficit não necessariamente se sana somente por novas construções, teoria já apresentada desde Engels.

Caso se tente argumentar que uma menor regulação do mercado habitacional poderia ser uma solução, Engels (2015) também refutou este argumento e a própria realidade objetiva contemporânea fortalece sua refutação. Em relação a Engels (2015), ele descreve que, apesar da revisão da legislação da construção civil ter sido reduzida a um mínimo na Inglaterra para que se barateasse o custo, persistia a escassez de moradia e muitos casos de desabamentos devido à má qualidade dos imóveis (ENGELS, 2015, p. 96).

O que nos demonstra que buscar reduzir os custos dessas construções com o argumento de que isso estimularia a oferta de modo a reduzir o déficit não encontra suporte na realidade objetiva. Em comparação aos tempos de Engels, a lógica das construtoras por trás do PMCMV, ao terem uma receita fixa, buscaram meios de reduzir os custos envolvidos na produção a partir de terrenos e materiais construtivos mais baratos, entre outras formas, para aumentar a margem de lucro, o que desestimula totalmente a busca de ganhos na qualidade do projeto (NISIDA et al., 2015, p. 66).

Tem-se também o exemplo da política habitacional adotada no Chile durante mais de trinta anos, que, devido à má qualidade dos imóveis, observou-se uma rápida deterioração destes, com muitos já tendo sido demolidos (ROLNIK, 2012a). Em ambos os exemplos, vemos o grande ônus para sociedade no médio e longo prazo de políticas habitacionais que ficam nas mãos de construtoras privadas. A redução dos custos não vai para o aumento da oferta, mas, sim, para o aumento dos lucros.

Em consonância com a perspectiva de Engels, trazemos a reflexão de Andrade e Breviglieri (2016): “(..) o direito à moradia transforma-se em um bem intangível a boa parte da população por confundir-se, ainda, na relação de

propriedade tutelada pelos institutos de direito civil.” (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016, p. 121–122). Nesse trecho, há a referência ao direito à moradia como um bem, porém, esta é uma das interpretações possíveis. Outros autores defendem o argumento de que a moradia deve ser encarada como um serviço, ou direito humano. Buscaremos, então, trazer esse debate, já que será uma questão presente também em alguns outros trabalhos que abordaremos mais a frente. O principal é que esteja claro que não é somente uma mudança na nomenclatura entre bem ou serviço ou direito, mas, sim, que implica lógicas distintas de funcionamento e de ordenamento jurídico.

Começaremos pela interpretação trazida por Ortiz Flores (2012), para quem, apesar da conceituação que reduz a habitação e a moradia a meros objetos mercadorias, se tentaria o esforço conceitual de buscar recuperar as dimensões sociais, culturais e humanas que estariam ali atreladas. O autor traz duas formas de concepção da moradia, a moradia como um produto regulado pela oferta e a demanda, ou como direito humano.

Em relação à oferta e demanda, a necessidade por moradia seria traduzida pela lógica do mercado em demanda potencial e efetiva, limitada aos setores com capacidade de pagamento. Seria um atendimento aos setores com base unicamente na situação econômica respectiva, portanto, totalmente subordinado à racionalidade monetária. A perspectiva que considera a moradia como um direito humano implicaria que ela fosse legalmente regulada e compartilhasse algumas características com outros direitos humanos, como universalidade, integralidade e interdependência. Nesse contexto, tanto as pessoas afetadas pela falta ou inadequação de moradia, quanto a sociedade em geral seriam coresponsáveis pela efetivação desse direito (ORTIZ FLORES, 2012, p. 24).

A visão da habitação como mercadoria privilegiaria o valor de troca em relação ao valor de uso, produzida por um propósito lucrativo para um mercado de potenciais compradores com capacidade de pagamento. Já a moradia como bem de uso autoproduzido privilegiaria o valor de uso em relação ao valor de troca, construída, a princípio, com o objetivo de uso próprio (ORTIZ FLORES, 2012, p. 27). O autor também traz a interpretação

muito interessante da moradia como objeto ou como o ato de habitar. No primeiro caso, a moradia é vista em termos quantitativos e manejada como estatísticas. Já como ato de habitar, seria um produto cultural e articulado a uma história e ao entorno social, sendo geradora de cidades (ORTIZ FLORES, 2012, p. 33). Sobre este último aspecto, podemos lembrar também de Rolnik (2012b) ao discutir sobre como a construção de casas realizadas pelo PMCMV, que não se tratou necessariamente de uma política habitacional, mas de um programa de dinamização econômica:

(..) o problema é que o nosso déficit não é de casas, é de cidade, de urbanidade, e isso o Minha Casa Minha Vida não resolve, tanto é que ele está claramente estrangulado pela inexistência de áreas urbanizadas adequadas. (..) E moradia não é que nem geladeira, que se arruma dinheiro e leva para casa (ROLNIK, 2012b).

Ambas as interpretações acima nos relembram a relação intrínseca que deve existir entre uma política habitacional que busque ser realmente inclusiva e a política de desenvolvimento urbano, no entanto, não podemos mais considerá-las como intervenções autônomas uma da outra. Para uma interpretação de um direito à moradia que seja abrangente e que vá além de intervenções que acabam visando somente um estímulo à economia, precisamos compreender este direito dentro de uma perspectiva na qual o habitar vai além de somente o morar em si.

Destacamos também que já se tem mais de 12 textos distintos da Organização das Nações Unidas (ONU), nos quais há o reconhecimento do direito à moradia e, na constituição brasileira, este direito é reconhecido pelo Artigo 6º como direito fundamental ⁴. Luft (2014) acrescenta que o direito à moradia estaria inserido entre os chamados de direitos de segunda dimensão, que seriam aqueles nos quais a sua efetivação seria condição de equiparação

⁴ Consta no Capítulo II: “Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição.” BRASIL. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <https://constituicao.stf.jus.br/dispositivo/cf-88-parte-1-titulo-2-capitulo-2-artigo-6>. Último acesso em: 24 out. 2023.

entre os sujeitos da sociedade, conferindo condições mínimas para que os demais direitos sejam executados (LUFT, 2014, p. 46).

A autora também reflete como a previsão constitucional do direito à moradia não traz dispositivos específicos que pudessem assim assegurar seu conteúdo, como existe para outros direitos sociais, como saúde e seguridade social. Nem mesmo a legislação infraconstitucional definiria seus elementos constitutivos, o que leva à necessidade de combinação de diferentes normativas nacionais e internacionais para uma interpretação contemporânea (LUFT, 2014, p. 47). Esta falta de dispositivos específicos que esclarecessem o que de fato seria o direito à moradia acaba sendo mobilizada como argumento por operadores do judiciário em conflitos fundiários, que usam disso para alegar uma dificuldade da defesa em casos práticos.

Como último ponto desta seção, destacamos mais uma vez a centralidade do direito à moradia para que os demais direitos sociais sejam efetivados e sua importância como parte integrante de quem nós somos, considerando que vai muito além de somente a provisão de um teto, pois envolve redes muito mais complexas de relações inter e intrapessoais que ultrapassam em muito a mera relação de propriedade. Para isso, trazemos o seguinte trecho:

Nota-se ainda que o direito à moradia se vê como integrante de um dos aspectos da personalidade dos indivíduos, na medida em que contribui para a sua identificação no seio social e viabiliza a própria construção de sua identidade (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2261).

2.1.1 Discussão sobre moradia adequada

Nos parece oportuno também examinarmos mais afundo o que seria considerada uma moradia adequada, visto que frequentemente utilizamos esta expressão, muitas vezes sem conhecimento do que de fato ela significaria. Utilizaremos aqui para analisar, primeiramente, o estudo de Andrade e Breviglieri (2016), no qual os autores trazem os critérios que definiriam o que seria uma moradia adequada a partir do Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Organização das Nações Unidas no Comentário Geral nº 04, pelo Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais

(PIDESC), reconhecido pelo Brasil em 1992 e considerado como o instrumento mais pertinente pelos especialistas, segundo Mejía-Escalante (2016). Os critérios são: segurança da posse; disponibilidade de serviços, materiais, instalações e infraestrutura; economicidade; habitabilidade; acessibilidade; localização e adequação cultural (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016, p. 120–121). Para nosso objetivo, destacaremos aqui os critérios de economicidade, acessibilidade e localização.

Em relação à economicidade, uma moradia não seria adequada caso seu custo comprometesse o exercício dos demais direitos humanos dos moradores, o que englobaria, por exemplo, o caso do componente do déficit habitacional que chamamos de ônus por aluguel urbano. Sobre a acessibilidade, uma moradia seria considerada inadequada caso não levasse em consideração as necessidades específicas dos grupos marginalizados, por exemplo, as necessidades específicas de habitação para a população em situação de rua. Por último, citamos a localização, uma moradia seria considerada inadequada caso estivesse isolada de oportunidades de emprego e serviços ou em áreas poluídas ou perigosas (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016, p. 120–121).

Destacamos estes pontos para que tenhamos mais clareza sobre os critérios que efetivamente classificam uma moradia como adequada, segundo o parâmetro escolhido, para que reflitamos quais deles não foram cumpridos em iniciativas de habitação e assistência social anteriores para que, assim, futuramente, possamos adotar melhores estratégias.

Trazendo em consenso com a literatura especializada, Mejía-Escalante (2016) destaca que estes indicadores de habitação são importantes na medida em que possam ser usados como parâmetros para o diagnóstico de violações em relação à obrigação estatal nesse campo, pois teriam o papel de delimitação das condições mínimas desse direito, sendo, portanto, essenciais para a garantia do direito à habitação.

Os três critérios destacados anteriormente, economicidade, acessibilidade e localização, são passíveis de serem alcançados em potenciais iniciativas de locação social, assim como já ocorre em outros países. Em

relação aos programas de auxílio aluguel ou aluguel social, é importante a investigação se esses requisitos são proporcionados na prática por estes programas, o que buscaremos analisar mais profundamente para o caso do Rio de Janeiro no capítulo quatro.

Parece-nos também oportuno analisar brevemente a distinção entre os conceitos frequentemente utilizados como sinônimos: “moradia adequada” e “moradia digna”. Em Mejía-Escalante (2016), a autora realiza uma investigação acerca desse conceitos e conclui que, embora sejam expressões usadas como equivalentes, seu abarcamento conceitual seria distinto, uma vez que a dignidade da moradia seria mais ampla do que padrão estabelecido de moradia adequada (MEJÍA-ESCALANTE, 2016, p. 9). Em uma análise dos institutos estatísticos de 21 países da América Latina, a autora identifica que são aplicadas em cada um deles variáveis locais em relação à moradia adequada, além do indicador estabelecido pela ONU com o PIDESC em 1991, reconhecido pelo Brasil em 1992, como mencionado anteriormente. Portanto, cabe a cada país traçar seus padrões específicos para estas variáveis.

O próprio conceito de moradia adequada também sofreu mudanças ao longo do tempo, Jacobs ([1961]2011), ao realizar sua crítica ao modelo de urbanismo conhecido como Cidade-Jardim, critica como esta visão era concentrada na oferta de moradias adequadas como questão prioritária, sendo assim definida a partir de critérios físicos do subúrbio americano e com as características sociais das cidades pequenas (JACOBS, 2011, p. 18). Portanto, é um conceito que, além de sujeito às variáveis locais, foi também recebendo novos condicionantes ao longo do tempo histórico, ou seja, em 50 anos, podemos ter outras interpretações desse conceito que se estabeleçam como mais adequadas.

Enriquece a análise do conceito de moradia adequada quando buscamos compreendê-lo a partir dos elementos de liberdades, garantias e proteções. Em relação às liberdades, estariam incluídos a proteção às remoções forçadas e o direito à privacidade e de escolher o local da residência e de ter liberdade de movimento. Em relação às garantias, estariam incluídas a segurança da posse e a participação na tomada de decisões referentes à moradia. Sobre as proteções, ela incluiria a proteção contra as remoções, ou

seja, diretamente relacionada à segurança da posse (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 14). Com relação a esses aspectos, podemos tecer mais algumas considerações.

A questão da proteção em relação às remoções atravessa, como podemos verificar, todas as dimensões analisadas, ou seja, liberdades, garantias e proteções. As remoções indicariam, assim como é destacado no próprio documento em questão, “uma grave violação dos direitos humanos e uma violação direta ao direito à moradia adequada” (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 15). Vemos, dessa maneira, o reconhecimento tanto por parte de uma instituição multilateral como a ONU, quanto por parte do próprio Estado brasileiro, da dimensão do problema que as remoções representam para os mais vulneráveis. No entanto, isso não significa necessariamente que sejam adotados instrumentos eficazes para amenizar esta situação na prática. Iremos, no item 3.3, trazer a questão dos despejos e remoções, pois já destacamos a sua importância dentro de uma discussão que busca considerar um conceito ampliado de moradia adequada e por relacionar-se também ao nosso objeto central, visto que a recorrência ao instrumento do auxílio-aluguel por parte dos governos é uma das maneiras de se mediar as remoções forçadas por justificativa de obras públicas, por exemplo.

Outro ponto que nos chama a atenção é a liberdade em relação à escolha do local de residência, que se relaciona também à dimensão das garantias e à livre mobilidade. É de amplo conhecimento, assim como Lefebvre (2008) já também destacou, o fato de que a cidade espelha as condições sociais vigentes. Considerando o contexto capitalista na prática, as partes mais bem localizadas das cidades são restritas à parcela da população com capacidade de pagamento para tal, delegando, dessa forma, zonas mais afastas e carentes de equipamentos de uso público para as parcelas mais baixas da classe trabalhadora, a quem, infelizmente, é negado o direito de escolher onde viver, pois não possui solvência financeira para tal, afetando, conseqüentemente, também sua mobilidade espacial.

Podemos perceber a importância de que as políticas de habitação sejam desenhadas a partir de participação popular efetiva para que sejam ouvidas as

demandas específicas, a fim de tentar garantir que estas dimensões que integram o conceito aqui levantado de moradia adequada sejam alcançadas. Se pensarmos a partir dessa ótica, iniciativas de produção em escala de casas não cumpririam, desde sua concepção, os requisitos acima abordados que caracterizariam uma moradia como adequada. Em relação ao auxílio-aluguel, como veremos mais nos capítulos seguintes, a restrição imposta pelo valor já defasado do benefício também já indicaria a dificuldade potencial de que, na prática, este instrumento propicie uma moradia adequada aos usuários.

Ainda se tratando dos processos de remoções levados a cabo por conta de obras públicas, caberia ao Estado a abstenção, quando possível, deste tipo de prática, demonstrando uma dimensão além da qual o Estado atuaria somente exercendo um papel ativo para a garantia da moradia adequada, uma vez que, se evitar a remoção de comunidades já consolidadas de forma que não leve em consideração as demandas específicas de cada família envolvida, ele estaria também cumprindo seu papel para esta defesa (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 17). Apesar disso, não significa que projetos de desenvolvimento que requeiram o deslocamento de famílias sejam “proibidos” nesta interpretação do direito à moradia adequada, mas, sim, que este seja realizado com a maior participação possível das pessoas afetadas.

Outro ponto a ser levado em consideração é a relação entre o conceito de moradia adequada e direito de propriedade. Consideramos aqui o direito à moradia adequada como sendo mais amplo do que o direito à propriedade, pois aborda direitos não necessariamente relacionados à propriedade, visando garantir um bem-estar geral, não restrito somente aos proprietários de imóveis (BRASIL; SECRETARIA DE DIREITOS HUMANOS DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2013, p. 18). O que nos reforça que a promoção de políticas com o horizonte de provisão de moradias adequadas pode ocorrer por meios alternativos à via da propriedade, como pela locação social, opção que será abordada mais à frente, no capítulo quatro do trabalho. Este reconhecimento é crucial na tentativa de desvincilhamento entre os conceitos de moradia e propriedade. Abordaremos, no item 3.1, mais sobre como a defesa da casa própria passou a ser a defesa da ideia mais ampla de propriedade privada.

A seguir iremos analisar algumas questões referentes ao chamado direito à cidade à luz da contextualização regional brasileira, que impõe uma série de problemáticas específicas, dado seu processo de urbanização.

2.2 O direito à cidade dentro de uma urbanização caótica

Para o início deste tópico, partiremos de um dos conceitos mais conhecidos e debatidos no campo dos estudos urbanos, o direito à cidade. O francês Henri Lefebvre([1968]2008), em obra homônima, *Direito à Cidade*, é um dos principais expoentes do tema.

É crucial para o desenvolvimento da linha de raciocínio deste autor que reflitamos, primeiramente, sobre o que seria de fato a cidade. Para tanto, ele traz três possíveis definições. A primeira entende a cidade como uma projeção da sociedade no sentido de expressão das relações sociais dominantes sobre o local, onde a estrutura social seria tornada sensível. A segunda compreende que, com a cidade moderna tendo se transformado em centro de decisão, ela não seria um local passivo da produção, mas, sim, que interviria, organizando e até intensificando a exploração da sociedade. Por último, a cidade poderia também ser um local em que abarcaria a multiplicidade de existências e de modos de vida (LEFEBVRE, 2008, p. 62-63)⁵.

Ainda sobre essas reflexões referentes à natureza da cidade, o autor traz duas possíveis interpretações que considerava como frequentes, a primeira, em que a cidade é vista como um organismo no sentido biológico do termo, portanto, sujeito a uma evolução, e a linha na qual a cidade seria fruto de um desenvolvimento histórico anterior, sendo produto de uma construção social e, assim, sujeito às complexidades inerentes dessa natureza (LEFEBVRE, 2008, p. 44). Em relação à perspectiva naturalizante, ou que tenta desconsiderar ao menos em parte o desenvolvimento histórico presente também na formação das nossas cidades, temos, no caso da cidade do Rio de Janeiro, o recente exemplo do “Programa Reviver Centro”, que abarcaria

⁵ Kowarick (1979) traz também uma definição relevante de cidade: “Para os trabalhadores a cidade é o mundo onde devem procurar desenvolver suas potencialidades coletivas.” (KOWARICK, 1979, p. 53).

diversas medidas buscando a “revitalização” de áreas centrais da cidade⁶. Não iremos abordá-lo mais profundamente, porém, consideraremos as diretrizes gerais de operação, o entendendo como uma mitigação que vai além de uma intervenção voltada para resolver propriamente os problemas existentes naquela região, que são, muitas vezes, mais sociais e econômicos do que urbanísticos, reflexão também levantada em Lefebvre (2008):

O urbanismo como ideologia formula todos os problemas da sociedade em questões de espaço e transpõe para termos espaciais tudo que provém da história, da consciência. Ideologia que logo se desdobra. Uma vez que a sociedade não funciona de maneira satisfatória, será que não haveria uma patologia do espaço? (LEFEBVRE, 2008, p. 49)

Relaciona-se também com essa reflexão de Lefebvre a tendência de se tentar solucionar questões sociais a partir do urbanismo e da crítica de Jacobs (2011), em relação ao modelo de *Ville Radieuse* de Le Corbusier: “Le Corbusier planejava não apenas um ambiente físico; projetava também uma utopia social.” (JACOBS, 2011, p. 22). Ela também foi uma feroz crítica sobre os processos de revitalizações urbanas.

Ainda em relação a esses projetos denominados de renovações e de revitalizações, como o Reviver Centro, Andrade e Breviglieri (2016) pontuam como são mecanismos que atuam no espaço urbano de modo a contemplar as camadas mais altas da sociedade e ao mercado imobiliário, operando, muitas vezes, processos de elitizações em áreas centrais, que acabam sendo “revitalizadas” e assim passam a ser utilizadas por camadas mais altas da sociedade, deslocando os usuários originais e as histórias que os acompanham.

Lefebvre (2008) destaca como o ponto de partida dos chamados problemas ou questões urbanas o processo de industrialização, que seria, segundo ele, o que caracterizaria a sociedade moderna. Para o autor, não se deveria interpretar os processos de industrialização e urbanização

⁶ Para mais informações ver: OSCAR, L. H. C.; BASTOS, K. G.; GUIMARÃES, A. V.; SILVA, C. R.; QUALHARINI, E. L. O Programa Reviver Centro e sua Proposta para Mitigar Problemas Urbanos. **ENCONTRO NACIONAL DE TECNOLOGIA DO AMBIENTE CONSTRUÍDO**, 19., 2022, Canela. Anais. Porto Alegre: ANTAC, 2022. p. 1-11. Disponível em: <<https://eventos.antac.org.br/index.php/entac/article/view/2185/1964>>. Acesso em 09 mar. 23

separadamente, mas, sim, compreender a urbanização como objetivo da industrialização. Falaremos adiante um pouco mais sobre estes processos na perspectiva específica do Brasil.

Kowarick (1979) afirma que a condição de morador urbano, se não garantir o acesso a uma variedade de bens, pelo menos abre caminho para sua reivindicação (KOWARICK, 1979, p. 90). Complementando essa interpretação, Lefebvre (2008) descreve o conceito de direito à cidade não como um simples direito de visita ou retorno às cidades tradicionais, mas como o direito a uma vida urbana nova e renovada. Lefebvre também nos instiga a pensar sobre quais grupos da sociedade urbana realmente têm o direito de usufruir plenamente do que a vida urbana tem a oferecer.

Para alcançar o que ele chama de “proclamação e realização da vida urbana como reino do uso”, o autor destaca a necessidade de controlar a economia e que isso deve ser feito debaixo da perspectiva da revolução sob a hegemonia da classe operária (LEFEBVRE, 2008, p. 139). Trazemos também a interpretação da Coalização Internacional do Habitat (HIC), órgão conexo com a ONU, de que o direito à cidade seria um “novo direito humano coletivo dos habitantes urbanos”⁷, englobando a defesa pela promoção dos direitos vinculados ao habitat, como a luta pela terra, moradia, educação, transporte. Importante a dimensão de direito humano coletivo trazida por essa interpretação, iremos mais à frente mobilizá-la novamente.

Para Lefebvre (2008), a classe operária teria uma centralidade na busca da quebra dos ciclos de segregação vigentes. Considera também que a nova classe pauperizada já não é mais aquela descrita exatamente por Marx e Engels, porém, a miséria que caracterizaria essa classe estaria se alastrando com uma roupagem levemente distinta e mais expansiva. Em suas palavras: “Para aqueles que ainda duvidariam de sua existência como classe, a segregação e a miséria de seu “habitar” designam na prática a classe operária” (LEFEBVRE, 2008, p. 138).

⁷ HIC-AL (Habitat International Coalition - América Latina). **Derechos Humanos Vinculados al Hábitat**. Disponível em: <https://hic-al.org/que-hacemos/derechos-humanos-vinculados-al-habitat/>. Acesso em: 23 out. 2023.

É explícita a interpretação de Lefebvre (2008) sobre a impossibilidade de compreensão dos fenômenos urbanos sem a consideração as relações de classe existentes, que atuam ativamente moldando toda essa estrutura. Trazendo um enfoque mais regional a partir da análise da obra de Wilson Cano, Brandão *et al.* (2020) utilizam o termo “heterogeneidade estrutural” para tipificar o desenvolvimento ocorrido no Brasil justamente pela intocabilidade das estruturas de propriedade fundiárias, que, como efeito, gerariam a continuidade dos atrasos técnico, econômico, social, político, atuando em uma reprodução do poder (BRANDÃO *et al.*, 2020, p. 11). Podemos também complementar esta conceituação com Kowarick (1979), quando ele traz o modo desigual dentro do capitalismo, no qual se deu o desenvolvimento das forças produtivas, coexistindo articuladamente, dentro uma mesma lógica estrutural, formas mais desenvolvidas de produção com formas mais arcaicas.⁸

Wilson Cano, com sua perspectiva estruturalista histórica, nos traz diversas reflexões relevantes sobre o modo em que os processos de industrialização e urbanização ocorreram no Brasil. O autor (2010) relata a incapacidade que a industrialização ocorrida aqui teve de disseminar por todo o território seus efeitos positivos, mantendo a tal heterogeneidade estrutural já citada. Para ele, nós teríamos uma urbanização suportável entre 1930 e 1950, no sentido de que os problemas urbanos até ali eram de mais fácil solução. Em produção posterior, Cano (2011) destrincha um pouco melhor o que seria essa definição.

A urbanização suportável teria sido possível devido à existência de mecanismos de acomodação das camadas mais baixas em uma periferização ainda próxima aos centros urbanos, em áreas que ainda não eram disputadas com o capital mercantil ou em áreas inapropriadas como morros. A partir de 1960, porém, a aceleração da urbanização fez com esses problemas se escalonassem, gerando o que ele chama primeiro de uma urbanização caótica e, a partir de 1970, de “arrebentação urbana” (CANO, 2010, p. 16).

⁸ A origem deste pensamento vem de pensadores ligados à Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), como Raul Prebisch e Anibal Pinto.

Kowarick (1979), em análise focada na grande São Paulo dos anos 1970, mas que traz discussões ainda muito pertinentes ao Brasil em geral em função da forma específica de apropriação da terra aqui, destaca que a distribuição espacial da população no contexto de crescimento caótico refletiria a condição social desses habitantes, como um espelhamento ao nível do espaço da segregação das relações econômicas correntes.

Nesse processo de expansão urbana, o setor imobiliário teria levado adiante a ocupação espacial, tendo reservado grandes áreas centrais para valorização futura, delegando as áreas mais periféricas e sem infraestrutura para a aquisição por camadas de baixa renda. Consequentemente, “a ocupação de novas áreas, longe de seguir critérios programados, baseou-se na retenção especulativa de terrenos” (KOWARICK, 1979, p. 32). Para o autor, a sociedade civil brasileira teria a característica de ser “frágil” ou “amorfa” em relação à baixa capacidade de mobilização das camadas populares.

Por sua vez, os investimentos públicos e privados em determinadas áreas resultariam em sua valorização e, como consequência, na expulsão das camadas mais pobres que ali habitavam para áreas distantes, sem que a eles fosse dada a oportunidade de defesa de seus interesses. A fraca articulação acabaria conferindo grande liberdade à ação de grupos privados, que são, portanto, inteiramente voltados ao lucro. O autor também aponta como parcela dos investimentos em infraestrutura urbana atua como captação de lucros pelo setor imobiliário-construtor através da apropriação dos espaços valorizados via investimento público (KOWARICK, 1979, p. 81).

Como destacado anteriormente, foram observações feitas a partir de São Paulo na década de 1970, mas que refletem, de forma geral, dinâmicas presentes em diversas outras cidades brasileiras, na medida em que o crescimento urbano a partir da apropriação de poucos levou a uma grande parcela da população sem acesso à terra, tendo que morar em locais inadequados.

Uma consideração bem relevante para nossa discussão é a questão levantada por Cano (2010) sobre como após o golpe civil-militar de 1964, que trouxe uma grande concentração de decisões e de arrecadação de tributos na

esfera federal, acabou piorando este quadro ao tornar menos prioritários gastos com políticas sociais, deixando os estados e municípios com pouca margem de manobra para o manejo dos problemas urbanos, que cada vez se tornavam mais evidentes, o que, para o autor, teria gerado um planejamento urbano precário. Kowarick (1979), ao considerar o contexto da ditadura civil-militar, em que as reivindicações populares e protestos eram coibidos, entende que as necessidades sociais seriam, nesse caso, instrumentalizadas em função das necessidades da acumulação, com os investimentos visando mais a lubrificação da engrenagem econômica do que propriamente resolver problemas vividos pela população.

Esta incapacidade dos estados e das municipalidades de enfrentamento dos problemas urbanos causados pela urbanização desenfreada teriam atuado na deterioração do padrão de vida urbano, principalmente o da classe trabalhadora (CANO, 2010, p. 18).

Cano (2011) traz que um dos efeitos complexos da urbanização acelerada teria sido a periferização de camadas médias e baixas, para o que a própria política de habitação do regime militar teria também contribuído. Este efeito teria estimulado a especulação imobiliária, encarecendo os custos de infraestrutura urbana e piorando a qualidade de vida. Com o encarecimento da moradia, a tendência de buscar abrigo em áreas inadequadas, como morros e encostas, também teria sido amplificada como consequência (CANO, 2011, p. 9). No item 2.3, iremos ver com mais detalhes como se deu a política habitacional durante o regime militar e como seu legado perdura por décadas.

2.3 Revisão histórica crítica das políticas habitacionais no Brasil

O objetivo deste tópico é fazermos uma revisão das iniciativas de políticas habitacionais adotadas no Brasil desde os anos 1930 até o momento presente (2023), para que possamos, assim, refletir sobre como o Estado brasileiro legitimou o “sonho da casa própria” e como isso seria um mecanismo funcional para a acumulação de capital, hipótese presente em Bonduki (1994) e Cano (2010). A escolha por este recorte temporal se deu pela relevância de da década de 1930 ao introduzir um novo paradigma em relação à habitação,

levando a uma redefinição do papel do Estado que, como iremos ver, vem se mantendo até nas iniciativas mais recentes.

Consideramos que estas iniciativas não tiveram o objetivo único de sanar o déficit habitacional, mas também de promover um dinamismo à economia e/ou gerar um aumento da percepção geral da legitimação do governo. Uma análise conjunta dessas políticas nos mostra que estes objetivos acabaram sempre sendo tangenciados ao longo do tempo debaixo da pretensa promoção de habitação social por parte do Estado. Iniciaremos, portanto, de forma cronológica, com o que a literatura especializada considera como sendo o começo da atuação do Estado na questão habitacional no Brasil, e terminaremos já no início do terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, com a nova formatação do PMCMV, em 2023, mas será este novo formato tão novo assim?

2.3.1 Banco Nacional da Habitação (BNH): dos antecedentes até à sua extinção

Começaremos com o desafio de abordar aproximadamente 55 anos da história da habitação social no Brasil, para o que a obra de Bonduki (1994), intitulada *Origens da habitação social no Brasil*, é de grande valia para termos uma base em relação a um período histórico que pode nos fornecer importantes reflexões e que nos permite enxergar como certos paradigmas foram construídos.

Adotamos a mesma hipótese de Bonduki (1994), na qual o autor defende que foi durante o período do Estado Novo que se teria havido o desenvolvimento de um consenso ao nível da sociedade da necessidade de intervenção estatal na provisão de habitação para os trabalhadores, não sendo, portanto, uma questão capaz de ser resolvida pelo jogo do mercado (BONDUKI, 1994, p. 718). Consideramos como marco teórico a inferência que este autor faz de que a existência de um setor da economia, no qual a presença estatal é imperativa, seria de interesse da indústria da construção civil.

Um breve contexto do Brasil nos anos 1930 é crucial para que possamos melhor compreender a mudança de paradigma ocorrida naquela época em

relação ao papel do Estado perante a questão da moradia. A nova postura que vamos detalhar a seguir seria integrante de uma estratégia muito mais ampla efetuada pelo governo Vargas de fortalecimento de uma nova sociedade urbana-industrial capitalista, que contava com uma grande atuação estatal (BONDUKI, 1994, p. 711). Até ali, ou seja, durante a chamada de República Velha (1889-1930), as ações de intervenção estatal na questão da habitação são consideradas praticamente irrelevantes, porém, destacaremos alguns pontos.

A visão hegemônica até a República Nova era de que se deveria conceder privilégios à iniciativa privada, para que assim se estimulasse o investimento na produção de casas populares, que não seria uma atribuição direta do Estado. O que era, sim, estimulada era a construção das chamadas vilas operárias (BONDUKI, 1994, p. 715), conjuntos de casas construídas por empresas, que eram alugadas ou cedidas aos seus funcionários, cujo impacto não pode ser negligenciado por terem ocorrido em diversas cidades os primeiros empreendimentos de grande porte construídos. Serviam, porém, além de moradia de uma parcela dos trabalhadores, como um meio de controle ideológico dos mesmos perante potenciais ameaças de greves e mobilizações.

Azevedo (1988) pontua que estas iniciativas eram estimuladas por parte do governo como meio de saneamento, tanto ambiental, como social, no sentido de que havia uma grande preocupação por parte dos dirigentes da sociedade em relação ao potencial risco de contaminação representada pelos os cortiços e bairros populares, tidos como focos de doenças físicas e sociais, como prostituição e a criminalidade (AZEVEDO, 1988, p. 107).

As vilas operárias como meio, além de provisão de moradias salubres ao contrário dos cortiços, vistos como grandes inimigos da saúde pública, também manteria os trabalhadores sob um controle ideológico. Como já abordamos anteriormente quando analisamos as reflexões de Engels de como a casa acaba operando como um potencial distintivo de classe, o que, no caso das vilas operárias, fazia com que esses trabalhadores se distanciassem da consciência de sua posição de classe trabalhadora e que assumissem uma postura mais desejável aos olhos tanto do governo vigente quanto dos seus de

empregadores, destacamos novamente que as vilas operárias proviam habitação, mas, por parte das empresas, a alguns de seus empregados.

Destaca-se, durante esse período também, em 1906, a construção de 120 unidades habitacionais pela prefeitura do até então Distrito Federal, hoje cidade do Rio de Janeiro, devido à escassez de moradia causada pelas remoções dos cortiços para obras públicas (BONDUKI, 1994, p. 714). Ou seja, a primeira iniciativa de produção estatal de habitação no Rio de Janeiro veio por parte do governo municipal como estratégia pós remoções dos cortiços para obras públicas. Incrivelmente um século depois ainda são tomadas iniciativas nesses moldes.

Em relação aos anos 1920, havia uma total ausência de mecanismos de financiamento da casa própria e o aluguel tinha um papel central em relação à moradia. O aluguel de casas era tido como forma segura e rentável de investimento. Bonduki (1994) destaca a intensa produção habitacional realizada para locação por parte da iniciativa privada, podendo considerar que quase 90% da população da cidade de São Paulo era inquilina em 1920, servindo como mais um embasamento para nossa tese de que o “sonho da casa própria” não é algo intrínseco, mas, sim, uma noção construída por políticas. Ainda em relação à locação, Bonduki (1994) pontua como a questão dos valores dos aluguéis até aquele momento não sofria nenhuma regulamentação, ficando a cargo da livre negociação entre as partes envolvidas.

Sobre a relação locatícia, salientamos o seguinte trecho que é riquíssimo para nossa análise:

O Código Civil, que regulava a questão, estabelecia o <império absoluto da propriedade>, não prevendo qualquer regra na fixação dos aluguéis, que eram regidos por contratos particulares. Apenas um curto período de tempo, entre 1921 e 1927, houve uma pouco eficaz lei do inquilinato, que congelou os aluguéis, como uma resposta à crise de moradia e elevação exagerada dos valores locativos gerada pela conjuntura da guerra, quando o nível de construção caiu a quase zero. Este congelamento de aluguéis foi inócuo, no entanto, posto que a lei não restringia os despejos, que se tornaram o expediente que permitiu aos locadores escapar da regulamentação e recompor os valores dos aluguéis defasados (BONDUKI, 1994, p. 714).

Interessante citarmos o trabalho de Milano (2017) ao identificar a mais alta recorrência ao Código Civil e ao Código de Processo Civil em decisões de conflitos fundiários urbanos entre 2002 e 2015 do que, por exemplo, à legislação específica do Estatuto da Cidade. Podemos ver que quase um século separa o contexto descrito no trecho acima por Bonduki (1994) e a análise de Milano (2017), porém, a mesma interpretação da moradia como somente mais uma mercadoria a ser regulada pelo Código Civil prevalece. Ainda em 2023, há a necessidade de se lutar contra o paradigma da propriedade como algo rígido por si só, e não sujeito a condicionantes, como no caso da propriedade fundiária e da necessidade de cumprimento da respectiva função social. Pensando no contexto pandêmico causado pelo coronavírus entre 2020 e 2022, podemos comparar as iniciativas como as leis federais e estaduais promulgadas, visando a suspensão das liminares de ação de despejo durante o período de emergência sanitária, e a lei do inquilinato em 1921 e 1927, descrita por Bonduki (1994). Outra reflexão também é possível, ao pensarmos em leis de congelamento de aluguéis e que sua aplicação deve ser concomitante à restrição aos despejos, visto o ocorrido na prática no exemplo acima.

É muito interessante também pensar que foi preciso, no Brasil, contextos de emergências sociais extremas, como uma guerra ou uma pandemia global, para que fossem propostas iniciativas de regulação mais efetiva do mercado de locação. Evidencia-se, portanto, a centralidade dessa esfera da vida cotidiana dos trabalhadores, que tem sua capacidade de pagamento imediatamente suscetível a esses contextos e que, na prática, afeta se essas pessoas terão ou não um teto.

Ainda na década de 1920, mais especificamente em 1926, outro exemplo de produção estatal de casas populares se deu na cidade de Recife. O projeto compreendeu a construção de 40 unidades habitacionais pela Fundação A Casa Operária. Segundo Bonduki (1994), esta foi a primeira instituição pública do país criada especificamente para habitação social, tendo sido uma iniciativa do governo do estado de Pernambuco. Destaca-se que eram casas para aluguel.

Chegamos agora, portanto, ao Estado Novo ou República Nova (1937-1945), durante o qual, na interpretação de Bonduki (1994), não compreendeu

a formação de uma política habitacional articulada e o coerente. A partir de 1930, os chamados Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs) possuíam carteiras prediais que produziam casas populares para seus associados, mas de forma fragmentária, visto não ser este o objetivo desses institutos. Bonduki (1994), porém, não considera como desprezível esta produção ao trazer dados de que, no Rio de Janeiro, a produção das carteiras prediais dos IAPs, entre 1946 e 1950, englobou cerca de 25% do total de imóveis licenciados (BONDUKI, 1994, p. 726). O autor indica também uma boa inserção dos empreendimentos realizados pelos IAPs em zonas de urbanização já consolidadas, que, como veremos mais adiante, não ocorreu na maioria dos casos do Banco Nacional da Habitação (BNH), e a boa qualidade das unidades, que não se compararia com as experiências posteriores (BONDUKI, 1994, p. 727).

Ao analisar essa experiência, podemos verificar que, apesar de não ter sido um órgão voltado exclusivamente para a produção habitacional, os IAPs foram capazes de ter uma produção adequada tanto do ponto de vista da inserção urbana, quanto da própria qualidade do projeto arquitetônico das unidades. Para Bonduki (1994), uma das possíveis razões para tais resultados seria o fato de que, apesar da ideologia dominante da época de estímulo à casa própria, os IAPs, por uma burocracia interna, alugavam as unidades aos beneficiários, o que nos demonstraria o potencial de políticas de locação de prover habitações de qualidade adequada e integradas ao tecido urbano consolidado. Por se destinar à locação e não à propriedade, isso viabilizaria um maior investimento na qualidade do projeto.

Já levantamos a alta expressividade do aluguel naquele momento histórico, o que fez com o que o decreto-lei do inquilinato de 1942 tivesse um impacto significativo em relação à moradia popular. Segundo Bonduki (1994), esta medida instituiu o congelamento dos valores dos aluguéis e a regulamentação da relação locatícia. Suspendia-se o direito absoluto da propriedade com o reconhecimento de que a moradia seria uma mercadoria especial. Esse congelamento durou entre 1942 e 1964.

Como Bonduki (1994) destaca, este contexto de congelamento dos aluguéis e crescente inflação levou a um desestímulo ao investimento em moradias de aluguel, que até então, como vimos, era extremamente rentável, levando à venda das casas que antes eram alugadas como forma de reaver o capital que se desvalorizava. Os investidores buscavam, então, outros setores para investimento, e o congelamento de aluguéis serviu com meio de desviar o capital interno que iria para a construção de casas para aluguel para o setor industrial, em um ambiente de difícil obtenção de financiamento externo.

Além desse objetivo de desvio de capitais para a indústria devido ao congelamento descrito, Bonduki (1994) pontua como a medida foi também um meio de redução do custo de reprodução da força de trabalho para aumentar a acumulação das empresas sem um excessivo arrocho das condições de vida dos trabalhadores.

A classe trabalhadora sofreu as duras consequências da medida devido à escassez de moradia gerada pela redução drástica da construção de casas para aluguel e aos despejos, por serem o meio dos proprietários reaverem seus imóveis. Para o autor, os despejos se tornaram o instrumento concreto de expulsão da população da moradia de aluguel promovida por locadores privados em áreas urbanas consolidadas. O seguinte trecho é elucidativo sobre como esta medida está relacionada ao padrão de crescimento periférico observado nas grandes cidades brasileiras, aspecto que já abordamos no item 2.2:

Considerando que a grande transformação que ocorreu na produção e distribuição de moradias populares em São Paulo foi o gradativo abandono pela iniciativa privada do mercado habitacional de baixa renda e a consolidação do padrão periférico de crescimento urbano, onde o próprio morador produz a sua casa, o despejo foi um dos principais instrumentos deste processo de transformação (BONDUKI, 1994, p. 722).

Podemos observar a consonância com o padrão de urbanização periférica já descrito em Kowarick (1979) e Cano (2010). Este trecho nos mostra como o congelamento dos aluguéis produziu um efeito profundo no modo de organização das nossas cidades, e as classes trabalhadoras foram expulsas das áreas centrais com acesso a serviços e empregos por não conseguirem arcar com os crescentes custos que isso passou a representar.

Outro impacto nas cidades apontado por Bonduki (1994) foi o intenso processo de verticalização pela possibilidade proporcionada pela lei do inquilinato de despejos dos locatários para a construção de empreendimentos de maior dimensão, gerando um setor novo, o dos incorporadores. O abandono da habitação social por parte da iniciativa privada acaba sendo mais uma das forças que agiram intensificando a despossessão das classes mais baixas, tornando cada vez mais difícil o acesso à moradia digna e bem localizada. Assim como ainda hoje a capacidade de reivindicação da parte mais vulnerável da relação locatícia é muitas vezes baixa, o mesmo se verificava no século passado. Bonduki (1994) destaca a utilização de brechas nas leis que autorizassem os despejos.

Em 1946, houve a criação da Fundação da Casa Popular (FCP) como uma resposta à crise de moradia no pós-guerra, o que, para Bonduki (1994), seria o melhor exemplo da já levantada falta de uma política articulada naquele período. Seu desenho incluía entre os objetivos o financiamento de moradia, infraestrutura, saneamento, pesquisa habitacional, entre outros. No entanto, tratava-se de um órgão com carência de recursos e falta de articulação com os outros órgãos que também tratavam dessas questões, o que levou a uma intervenção atomizada, por isso não se poderia ser considerada uma política de fato.

Nesse sentido, nem toda intervenção pública relacionada à moradia pode ser considerada como uma política, aspecto a ser aprofundado quando discutirmos o aluguel social. Bonduki (1994) salienta que, apesar do fracasso da FCP, não se pode desmerecer seu papel como o primeiro órgão nacional voltado exclusivamente à produção de moradia social a partir do reconhecimento de que essa era uma obrigação estatal. Em relação à questão dos recursos da FCP, Azevedo (1988) traz que, apesar de ter sido concebida como controladora de recursos próprios, na prática, passou a depender das verbas do orçamento federal e da boa vontade dos governantes.

Azevedo (1988) pontua como o desenho da FCP foi similar ao ocorrido duas décadas depois com o BNH, no sentido de terem sido ambos mecanismos de legitimação do governo perante a população pelo discurso de acesso à casa própria. Outra semelhança entre os dois casos foram os argumentos utilizados

pela ditadura civil-militar em 1964 ao considerar a FCP como uma instituição irrecuperável em função da ligação com o anterior regime e, em 1985, com o fim do BNH, sob argumentos muito semelhantes. Porém, o autor destaca que as influências da FCP e do BNH foram evidentes, e podemos acrescentar que as posteriores iniciativas também possuem diversos pontos de convergências com esses exemplos.

O Banco Nacional da Habitação (BNH) teve origem juntamente como órgão central do Sistema Financeiro da Habitação (SFH), no âmbito de uma agenda mais ampla de reformas promovidas pelo primeiro governo da ditadura civil-militar instalada no Brasil em 1964. Tratava-se de instituições inseridas no chamado Plano de Ação Econômica do Governo (PAEG), que, entre suas ações, criou também o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), como uma das contrapartidas ao fim da estabilidade do trabalhador privado que vigorava até aquele momento.

O FGTS consiste em um fundo no qual são efetuados depósitos mensais pelos empregadores e com isso passou-se a poder demitir funcionários a qualquer momento (HERMANN, 2011). Como fontes de recurso desse sistema, além do FGTS, a partir de 1967, tem-se a arrecadação através do Sistema Brasileiro de Poupança e Empréstimos (SBPE), que incluía as cadernetas de poupança. Podemos aqui já destacar a vulnerabilidade desse sistema, visto sua dependência aos níveis correntes de emprego e salário, o que, como veremos, afetou a continuidade da dinâmica de sua operação (MATARIM, 2020).

Azevedo (1988) afirma que havia, por parte do regime militar, a expectativa de que um plano bem-sucedido de produção de casas populares serviria ao propósito de ampliar a legitimação do governo e que a ideologia da casa própria faria um papel crucial para isso. O autor também ressalta o papel que a produção habitacional desempenha em termos de estímulos positivos à economia, como a geração rápida de empregos para mão de obra não qualificada e o aumento da demanda para as empresas de materiais de construção. Algumas décadas mais tarde, esse mesmo artifício foi utilizado no PMCMV.

Entre os anos de 1969 e 1972, podemos considerar um *boom* e o esgotamento da orientação do BNH em relação à produção de moradias para as classes médias e altas. A infraestrutura precária das moradias para as classes mais baixas já revelava o fracasso desta produção. Devido ao contexto de defasagem da correção dos salários e das prestações dos financiamentos, a inadimplência passou a ser muito comum até cerca de 1976.

Em 1973, observou-se uma reorientação para investimentos em obras públicas e infraestrutura urbana e, a partir do diagnóstico do caráter elitista que vinha apresentando até aquele momento, uma tentativa de correção em relação à produção de habitação efetivamente social, porém, de forma reduzida. O ano de 1976 é considerado como ápice dessa reorientação do BNH para as obras de desenvolvimento urbano e a volta do investimento em habitação a partir de taxas de juros reduzidas e com maiores subsídios, o que efetivamente alcançou resultados melhores.

Podemos verificar, portanto, o uso do estímulo à ideologia da casa própria como meio de legitimidade política:

Em resumo, pode-se afirmar que, durante o regime militar, os períodos de maior investimento em habitação para as camadas de menor renda e de maior sensibilidade aos problemas das casas populares foram justamente aqueles em que o governo pretendia expandir sua legitimidade política (AZEVEDO, 1988, p. 113).

Em 1980, o sistema entrou em uma grave crise causada pelo contexto de alta inflação e queda no nível de emprego, afetando, conseqüentemente, a capacidade de arrecadação do sistema. Em 1986, o BNH é extinto já no governo de José Sarney e tem suas funções incorporadas pela Caixa Econômica Federal (CEF).

Consideramos aqui a visão de Azevedo (1988). Segundo o autor, apesar de alguns esforços para a tentativa de alcance das classes mais baixas, o BNH não conseguiu de fato atingi-las, pois a realidade teria demonstrado a incompatibilidade entre os objetivos sociais e econômicos, que foram, a princípio, norteadores do seu desenho (AZEVEDO, 1988, p. 112).

Após termos visto anteriormente algumas iniciativas de intervenções no campo da habitação social promovidas no Brasil, trazemos uma hipótese presente em Blanco (2014), que possui consonância com outros trabalhos, como Blanco *et al.* (2016), apontando que as altas taxas de propriedade encontradas na América Latina seriam um fenômeno relativamente recente, sugerindo que o desejo pela casa própria não estaria necessariamente predeterminado culturalmente, mas que, até certo ponto, teria sido criado por políticas públicas específicas. Esta hipótese nos parece importante na medida em que, ao naturalizar certas tendências observadas na sociedade, muitas vezes podemos nos esquecer que elas podem ter sido previamente formuladas e implantadas. O que nos fornece uma perspectiva alternativa sobre o assunto e a possibilidade de pensarmos em caminhos futuros contra hegemônicos.

No próximo tópico, iremos analisar o período seguinte à extinção do BNH em 1986 até o PMCMV, lançado em 2009, sobre o qual já viemos ao longo do trabalho realizando alguns apontamentos sobre. O objetivo é que, ao final deste capítulo, tenhamos um panorama crítico das intervenções realizadas na esfera da habitação social que tivemos ao longo do tempo no Brasil para que, assim, possamos estabelecer conexões entre elas e encontrar padrões que possam nos fornecer indícios de como chegamos em um quadro crônico de déficit habitacional.

2.3.2 Contexto anterior e o Programa Minha Casa Minha Vida (PMCMV)

O período que compreende o fim do BNH em 1986 até o PMCMV em 2009 é considerado como um período de transição da política habitacional, segundo a literatura especializada. A seguir, iremos pontuar algumas questões acerca do referido período histórico, dando maior destaque ao PMCMV, que, apesar de seus problemas de execução, foi a iniciativa mais bem-sucedida de política de habitação social realizada até agora no Brasil. Iremos somente destacar alguns pontos para que possamos construir um panorama geral das intervenções realizadas no período anterior ao PMCMV, mas não nos propomos a realizar uma análise mais profunda do período em questão por escolha metodológica.

Como Santos (1999) relata, durante os governos Sarney (1985-1990) e Collor (1990-1992), os problemas do SFH inviabilizaram qualquer tentativa de retomada da política habitacional naqueles moldes. Para o autor, haveria a ausência de um diagnóstico claro em relação à questão habitacional, que se teria refletido nas constantes mudanças no arranjo institucional do setor. O autor também cita a profunda crise institucional iniciada pela incorporação das atribuições do BNH à CEF, em que a habitação era somente um objetivo setorial. O seguinte trecho é relevante para entendermos este fato:

A maneira como o governo incorporou o antigo BNH à CEF torna explícita a falta de proposta clara para o setor. Em outras palavras, nenhuma solução foi encaminhada para os controvertidos temas que permeavam o debate anterior. Nesse sentido, a pura desarticulação institucional do banco, sem o enfrentamento de questões substantivas, somente agravou os problemas existentes (SANTOS, 1999, p. 19).

As atribuições do BNH que até aquele momento eram concentradas foram distribuídas entre a CEF, o Banco Central e o ministério urbano vigente. Durante a década de 1990, que compreendeu os governos de Fernando Collor de Melo (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), observou-se uma inclinação das políticas na direção do neoliberalismo⁹, assim, políticas sociais, como as de habitação, não possuíram grande destaque (BOTEGA, 2007). Sobre as intervenções na política habitacional nessa década, destacaremos alguns pontos a seguir.

Após o *impeachment* de Fernando Collor, durante o governo Itamar Franco, houve, segundo Santos (1999), a conclusão de obras inacabadas da gestão anterior e a inclusão da participação de conselhos comunitários dos governos locais, o que levou ao aumento do controle social na gestão dos programas habitacionais vigentes à época. Já no governo Fernando Henrique Cardoso, a partir do diagnóstico por parte do então Ministério do Planejamento e Orçamento do Brasil, de regressividade das políticas habitacionais anteriores, foi elaborado um novo modelo de intervenção, que, além da focalização da

⁹ Consideraremos aqui o uso do termo neoliberalismo do modo que ele é conceituado na perspectiva marxista. Para mais informações ver: HARVEY, D. O neoliberalismo. História e implicações. São Paulo: Loyola, 2008.

política nas classes mais baixas, abrangia também a inclusão dos trabalhadores informais nessa conjuntura.

Das iniciativas daí advindas, Santos (1999) destaca a concessão de financiamento direto às pessoas físicas com renda de até 12 salários-mínimos através da “Carta de Crédito”, representando uma mudança da estratégia adotada até então. Com isso, o dinheiro poderia ser usado para a compra de imóvel novo ou usado, terrenos ou material de construção. A fonte desses recursos era o FGTS, logo, exigia-se que fossem ressarcidos mesmo a taxas baixas. A estratégia corrobora o diagnóstico de que ao Estado não caberia mais que fornecer um auxílio à questão habitacional a fim de não tentar resolvê-la por si mesmo. A partir da contextualização do panorama da questão habitacional durante a década de 1990, trataremos das políticas implementadas para o século XXI, como o Programa Minha Casa Minha Vida em sua primeira formulação, ressaltando aspectos que serão importantes para a reflexão proposta neste trabalho.

Analisar o PMCMV deslocado do contexto no qual foi formulado seria desconsiderar dimensões muito importantes. As condições que levaram ao seu lançamento se encontraram durante os primeiros governos de Luiz Inácio Lula da Silva, entre 2003 e 2011 (posteriormente novamente eleito em 2022). Em termos macroeconômicos, entre 2003 e 2013, o Brasil teve um crescimento expressivo, juntamente da redução da desigualdade de renda medida pelo índice de Gini (CARVALHO, 2018; MATTOS, 2015).

Como justificativas para esse desempenho, os especialistas elencam o papel das transferências de renda, como o Programa Bolsa Família ¹⁰, a valorização do salário-mínimo, a facilidade de crédito, e os investimentos em

¹⁰ “O programa atende a cerca de 13,8 milhões de famílias em todo o país, o que corresponde a um quarto da população brasileira. Contando com um sólido instrumento de identificação socioeconômica, o Cadastro Único, e com um conjunto variado de benefícios, o Bolsa Família atua no alívio das necessidades materiais imediatas, transferindo renda de acordo com as diferentes características de cada família”. In: CAMPELLO, T.; NERI, M. C. (EDS.). **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania**. Brasília: Ipea, 2013. O programa foi pausado durante o governo de Jair Bolsonaro, mas foi reativado com a reeleição de Lula em 2022.

infraestrutura, dentro dos quais encontrou-se, além do PAC, de 2007, o PMCMV, em 2009 (CARDOSO; ARAGÃO, 2013; CARVALHO, 2018).

Lonardoní e Bolay (2016) destacam que, ao se realizar medidas de valorização do salário-mínimo e aumento da proteção social durante o período em questão, contribuiu-se para o aumento do padrão de vida geral da população concomitantemente ao crescimento da favelização e à persistência de diversas vulnerabilidades sociais dos mais pobres.

Estas medidas foram possíveis também devido à conjuntura externa pelo chamado *boom* das *comodities*, a partir de 2001. A continuação e o aumento dos investimentos em infraestrutura foram considerados após a crise do *subprime* de 2008, como meio de recuperação da economia interna. Dentre essas medidas pós-crise, em 2009, foi criado o PMCMV (CARVALHO, 2018). Esta é uma das críticas mais comuns ao referido programa, que teria sido concebido mais como um dinamizador econômico do que um meio de sanar o déficit habitacional crônico brasileiro. Alguns autores também levantam a hipótese de que o PMCMV teria sido uma saída para salvar as grandes empresas do ramo imobiliário, que haviam aberto seus capitais poucos anos antes da crise de 2008.

O programa foi criado através da Medida Provisória (MP) nº 459 de 25 de março de 2009, sendo posteriormente convertida na Lei nº 19.977 de 7 de julho de 2009 e no Decreto nº 6.992 de 17 de setembro de 2009, com a meta de produção de um milhão de moradias em curto prazo (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 36). Ao longo do tempo, o programa foi sofrendo alterações, tendo sido alterado mais de 20 vezes, ora por outras leis, ora por medidas provisórias, ora por decretos (EUCLYDES et al., 2022, p. 7). A distribuição dos recursos pelos diversos estados foi a princípio proporcional aos seus respectivos déficits habitacionais, como veremos adiante, foi observada com certa distorção dessa distribuição na prática. O seguinte trecho resume o programa original¹¹:

Genericamente, pode-se entender o PMCMV como um programa de crédito tanto ao consumidor quanto ao produtor. No caso da

¹¹ Destacamos que o foco do presente trabalho é a vertente urbana do programa, chamado também de Minha Casa Minha Vida Urbano, ou Programa Nacional de Habitação Urbana. Além dessa vertente, o programa incluía também o Minha Casa Minha Vida Rural.

produção, o construtor solicita crédito à CAIXA para construção de empreendimentos direcionados ao público, dividido em três faixas de renda: de 0 a 3; de 3 a 6 e de 6 a 10 salários mínimos. Para cada tipo de empreendimento construído, as unidades devem ser comercializadas no valor definido dentro de limites estabelecidos segundo as características da cidade e da região (..) e segundo as faixas de renda familiar atendidas, envolvendo níveis diferentes de subsídio conforme a faixa (...) (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 40).

Como acabamos de ver, a princípio, havia três faixas de renda para acesso ao programa, faixas 1, 2 e 3. A faixa 1 abrangeria as famílias de menor renda, tendo o Tesouro Nacional como fonte dos recursos, financiando o valor das unidades a fundo perdido. As demais faixas seriam financiadas com os recursos do FGTS (EUCLYDES et al., 2022, p. 2).

Após ter alcançado a meta de contratação, em 2011, foi lançado o PMCMV 2, que incorporou algumas das críticas realizadas à primeira versão, com melhora do padrão construtivo e a possibilidade de uso misto (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 43). Em 2016, teve-se o PMCMV 3, com a proposta de construção de mais de 2 milhões de unidades.

Das diversas críticas elencadas por Cardoso e Aragão (2013), levantadas ao longo da observação dos resultados do programa, destacamos as seguintes: problemas de localização dos empreendimentos; excessiva autonomia do setor privado; grande escala dos empreendimentos, e baixa qualidade arquitetônica dos mesmos (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 44).

Sobre a questão da localização dos empreendimentos, já citamos anteriormente os problemas que esta precária inserção no tecido urbano acarreta às famílias beneficiárias, além do próprio aumento do gasto da operação referente à necessidade de construção de infraestrutura acessória aos empreendimentos. Este aspecto é diretamente relacionado à excessiva autonomia do setor privado, pois, na ausência de doações por parte dos estados e municípios de terrenos para a faixa I do programa, ficou totalmente a cargo dos construtores a escolha dos locais, o que significa, na prática, a busca pelos terrenos mais baratos possíveis, que costumam ser afastados do tecido urbano consolidado.

Como as construtoras ganhavam por unidade habitacional construída uma quantia fixa, para se aumentar a margem de lucro, além de se buscar os terrenos mais baratos, também se buscava baratear a operação por meio de ganho de escala pela construção de grandes empreendimentos e com a baixa qualidade dos materiais construtivos. Apesar de constar como diretriz do programa o limite de 500 unidades por empreendimento, as construtoras conseguiram burlar esse limite através da subdivisão dos empreendimentos em terrenos contíguos, segundo Cardoso e Aragão (2013).

Em relação ao papel dos governos locais, Cardoso e Aragão (2013) o entendem como tendo sido mais de relaxamento dos controles do que de efetiva regulação, considerando a legitimidade do programa e o despreparo para um controle efetivo do desenvolvimento territorial. Mais um ponto levantado pelos autores é em relação à cota de alocação dos recursos do programa, que seriam, a princípio, distribuídos de acordo com o déficit habitacional por estado. Na prática, foi observado que diversos municípios tiveram muita dificuldade de atração de empresas interessadas. Os autores levantam a hipótese de que o programa seria mais efetivo nas cidades em que já contavam com um mercado imobiliário mais dinâmico.

Para o caso do Rio de Janeiro, esta hipótese pode ser comprovada em outra análise (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 60). Nas palavras dos autores: “(..) aqueles municípios ou estados que já têm recursos (financeiros ou administrativos) atrairão mais recursos enquanto aqueles mais pobres e com baixa qualificação não conseguirão atingir suas cotas.” (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 60).

Outro ponto que é também relevante analisarmos e que Cardoso e Aragão (2013) elencam é o fato de que uma política nos moldes do PMCMV não incluía mecanismos de participação e de controle social, com a pretensa justificativa de agilização dos processos. Considerando esse último ponto apresentado e os demais já analisados até aqui, o seguinte trecho é bem claro em relação às críticas que podem ser levantadas em relação ao PMCMV:

Nesse sentido, pode-se afirmar que a quebra dos mecanismos de controle social sobre a política habitacional reflete, de forma exemplar, as contradições de um programa com objetivos ao mesmo

tempo econômicos e sociais e que busca “resolver” o déficit habitacional unicamente através da atuação da iniciativa privada. (CARDOSO; ARAGÃO, 2013, p. 63)

Considerando todas as críticas levantadas anteriormente em relação à execução do PMCMV, não podemos desmerecer o alto desempenho quantitativo do mesmo: entre julho de 2009 a julho de 2018, foram contratados cerca de 5.357.940 milhões de unidades para as diferentes faixas de renda (MEYLAN, 2019, p. 91), resultado expressivo perante o praticado anteriormente no Brasil, como já vimos. Meylan (2019) elenca também o fato de ter sido o primeiro programa habitacional a subsidiar, com recursos públicos, crédito habitacional para famílias que não teriam acesso ao financiamento de outra maneira. Ou seja, deu acesso à habitação por meio de financiamento a uma população até então não abarcada. Porém, apesar dessa parcela mais pobre da população constituir cerca de 90% do déficit habitacional, na prática, o programa contratou somente 38,8% de imóveis para essa linha de crédito (MEYLAN, 2019, p. 92). Em relação ao objetivo de atacar o déficit habitacional, embora o programa não tenha sanado o problema, considera-se que seria ainda maior se não fosse a política (EUCLYDES et al., 2022).

Consideramos que o PMCMV foi um avanço em relação à política habitacional no Brasil, apesar de suas contradições pelo seu desempenho tanto quantitativo, quanto qualitativo. Analisá-lo criticamente nos permitirá que possamos aprimorá-lo em futuras iniciativas que visem ser ainda mais inclusivas a fim de garantir de fato, além de uma moradia, uma moradia de boa qualidade e integrada à cidade consolidada.

No próximo item, iremos abordar brevemente o período de estagnação e extinção do PMCMV, o breve “Casa Verde e Amarela” e a reformulação do PMCMV, já no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

2.3.3 Declínio, substituição e o “novo” PMCMV

Neste item, partimos do contexto de declínio do PMCMV e da severa crise institucional pela qual passava o Brasil, com um dos seus cumes sendo a deposição da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016). Em seguida, destacamos os anos de austeridade e corte de políticas sociais.

A partir de 2014, o PMCMV começou a sofrer redução de investimentos, sendo interrompido durante o governo de Michel Temer (2016-2017) e modificado em relação às suas diretrizes com alteração das regras da faixa I, com aumento da contribuição e redução do subsídio, e a criação da faixa 1,5, que consistia um financiamento de 30 anos a taxas diferenciadas (MEYLAN, 2019, p. 94). Segundo Euclydes *et al.* (2022), a criação da faixa 1,5 sinalizaria as alterações tanto de conteúdo, quanto de focalização do programa que passaram a ocorrer a partir do novo contexto de crise. Os autores também destacam como a obrigatoriedade da empregabilidade formal para essa faixa deixaria de fora o maior contingente que compõe o déficit habitacional.

Os anos que se seguiram foram de gradual desinvestimento e, em 2021, veio a extinção formal do programa juntamente da criação de um novo programa. Como alternativa ao PMCMV, o governo de Jair Bolsonaro (2018-2022) criou seu próprio programa habitacional, intitulado de Programa Casa Verde e Amarela (PCVEA), que possuía uma formulação distinta do seu antecessor, pois não englobava a provisão de habitação de interesse social, ou seja, os mais pobres não seriam mais abarcados pela nova política pública de habitação.

Refletindo sobre o contexto de criação do PCVEA, podemos ver como, em um ambiente de neoliberalização econômica, a prioridade de focalização das políticas nos mais pobres passa a não ser mais prioridade do governo. Podemos usar Euclydes *et al.* (2022) para embasar esta tese na medida em que destacam que, a partir de 2013, houve uma queda progressiva das contratações da faixa 1, que devido a sua característica de financiamento a fundo perdido seria dependente, além de condições fiscais favoráveis, de priorização política. Os mesmos autores levantam que as críticas em relação à execução do PMCMV deveriam servir de elementos para reformulação, e não para sua descontinuidade, como foi observado na prática. Apesar disso, o PCVEA usa arranjos e categorias desenvolvidas pelo PMCMV, “(..) sendo, desse modo, uma extinção mais retórica do que de fato” (EUCLYDES *et al.*, 2022, p. 15). Confirmado também por Balbim (2022): “Com a MP do CVA, o

MCMV passa automaticamente a se chamar CVA, inclusive tudo aquilo que já havia sido contratado” (BALBIM, 2022, p. 28)¹²

O PCVEA foi criado pela Lei nº 14.118, de 12 de janeiro de 2021, a partir da MP nº 996, de 25 de agosto de 2020. Esta lei é a mesma que também se extingue o PMCMV e prevê a absorção de todas as operações habitacionais anteriores do governo federal pelo novo programa. Um ponto que Balbim (2022) destaca ao introduzir a análise do referido programa é contextualizar o momento de edição da MP, que se deu durante um período de emergência sanitária causada pela primeira onda de contágio da covid-19, em um contexto de altas taxas de morte pela contaminação e ainda sem o acesso à vacina. Apesar disso, não houve nenhuma menção à pandemia na formulação do programa.

Balbim (2022) associa o PCVEA com o esforço iniciado por parte do governo federal na Lei nº 13.465 de 2017, que versa sobre a regularização fundiária, seguindo uma lógica que, em suas palavras: “(..) é a da assimilação da informalidade como oportunidade econômica de expansão do circuito espacial superior da economia urbana” (BALBIM, 2022, p. 11). Um dos riscos identificados pelo autor é que o PCVEA viesse aprofundar situações de expansão periférica com envolvimento de grupos criminosos a partir por exemplo da verticalização e adensamento de loteamentos irregulares e favelas devido ao programa passar totalmente para a iniciativa privada a tramitação da regularização fundiária.

Os novos pontos trazidos pelo PCVEA seriam, além do já citado fim da produção social, alguns ajustes em relação ao Fundo de Arrendamento Residencial e do FGTS, a inclusão de uma nova política em relação à destinação de imóveis públicos da União e a expansão da mercantilização da regularização fundiária (BALBIM, 2022, p. 34). Aos mais pobres, sua única forma de acesso à política habitacional passaria a ser somente o acesso a empréstimos para a realização da regularização fundiária cartorial e algumas melhorias

¹² Balbim (2022) abrevia o Programa Casa Verde e Amarela como CVA, e o Programa Minha Casa Minha Vida como MCMV.

habitacionais. As classes médias seriam abarcadas pela produção habitacional de mercado.

O PCVEA não pode ser considerado como um programa bem-sucedido, pois não gerou impactos significativos, visto que, ao extinguir a produção de habitação social para as classes mais baixas, deixou de atender justamente a população que concentra a maior parte do déficit habitacional. E a produção habitacional que ficou atribuída a ele foi, em sua grande maioria, de empreendimentos contratados ainda sobre a rubrica do PMCMV.

Novamente eleito em 2022, uma das promessas de campanha de Luiz Inácio Lula da Silva era justamente a volta do PMCMV. Já em fevereiro de 2023, a MP nº 1.162 reestabeleceu o PMCMV e, em março, o Decreto nº 11.439 trouxe a regulamentação da MP juntamente da extinção do PCVEA. Em julho de 2023, a MP foi convertida na Lei nº 14.620 de 2023. Sobre ela, iremos destacar alguns pontos.

Logo como primeiro objetivo da lei, em seu Artigo 2º, parágrafo II, consta a redução das desigualdades sociais e regionais no país, o que é um aspecto que demonstra o reconhecimento por parte do governo da estreita relação entre desigualdade social e as condições de habitação. Além da previsão do aumento do estoque habitacional pela produção, o programa prevê também a melhoria do estoque já existente, o incentivo à requalificação e retrofit de prédios antigos localizados nos centros das grandes cidades. Em seu Artigo 4º, parágrafo IV, tem-se o fomento ao mercado de locação social em áreas urbanas (BRASIL, 2023).

Sobre a renda familiar do público-alvo do programa para as faixas urbanas, foram redefinidas como: faixa I até R\$2.640,00, faixa II entre R\$2.640,01 e R\$4.400,00 e faixa III entre R\$4.400,01 e R\$8.000. No seu Artigo 8º, são elencadas as famílias prioritárias para o atendimento da provisão subsidiada, como as famílias com mulheres como responsáveis pela unidade familiar; pessoas com deficiência; pessoas em situação de risco social e que tenham perdido seus imóveis em razão de desastres naturais; em situação de rua; mulheres vítimas de violência doméstica e residentes em áreas de risco, envolvendo pessoas que fossem beneficiárias de um programa, como o auxílio-

aluguel por motivo de desastres naturais, ou por situação de vulnerabilidade, incluídas como prioridade nessa nova formulação do PMCMV, o que se pode considerar como um avanço da política.

Sobre a MP nº 1.162, Balbim (2023) destaca a ausência de uma previsão clara de participação social e a delimitação dos meios para sua execução, abordando somente como uma diretriz.

Considerando o período anterior quando, como o autor nos lembra, o controle e a participação social foram extintos, havia uma expectativa que o novo programa incorporasse esta demanda. Relaciona-se, de certa maneira, com este primeiro ponto, a ausência de menção à obrigatoriedade de processos avaliativos do programa, apesar de os resultados dessas avaliações terem sido utilizados como base para diversas alterações realizadas ao longo da vigência do mesmo (BALBIM, 2023, p. 7). Aqui reforçamos a importância de que as formulações dos programas incluam, em seus desenhos, os meios de avaliação e divulgação de seus resultados, pois somente assim é possível buscar a máxima eficiência dos recursos alocados objetivando o atendimento mais adequado possível ao público-alvo.

Mais um ponto que merece destaque presente na análise de Balbim (2023) é como o novo PMCMV não revogou os aprimoramentos à Lei nº 13.465 de 2017, realizados pelo PCVEA, que, como já trouxemos anteriormente, refere-se à regularização fundiária. Não é nosso objetivo nesse momento analisar este ponto mais detidamente, porém, nos pareceu relevante destacar que, apesar do PCVEA ter sido extinto com a volta do PMCMV, alguns pontos dele acabaram sendo mantidos. Podemos pensar, a partir dessa reflexão, em até que ponto, desde o BNH, temos a mesma lógica que rege a política de habitação no Brasil, que, embora tenha-se momentos de um viés mais abrangente socialmente, acabaria mantendo sua lógica geral, que perpassaria momentos de maior ou menor inflexão neoliberalizante.

Após termos analisado neste tópico o desempenho das primeiras versões do PMCMV, a sua substituição pelo PCVEA e mais recentemente o “novo” PMCMV, podemos, em consonância com o já analisado nos tópicos anteriores, identificar tendências de funcionamento da lógica que opera as

intervenções habitacionais para o caso específico do Brasil, o que nos indica também tendências que podem ser extrapoladas para os demais países do sul global com históricos parecidos.

No próximo capítulo, iremos realizar uma revisão de literatura sobre o tema do aluguel no Brasil para que possamos entender melhor o estado da arte destes estudos e assim completar o referencial teórico necessário à análise empírica proposta para o presente trabalho.

3 REVISÃO DE LITERATURA SOBRE ALUGUEL NO BRASIL (2012-2022)

Resgatando a já citada marca de 5,876 milhões de domicílios considerados como déficit habitacional pela Fundação João Pinheiro (2021), dos quais 51,7% referem-se ao ônus excessivo por aluguel urbano, a expressividade desses números faz com que o aluguel seja um importante tema na agenda dos estudos urbanos. O objetivo principal deste capítulo é realizar uma revisão de literatura sobre o tema do aluguel no Brasil a partir de análise de legislação e de produções acadêmicas entre 2012 e 2022, disponível em grandes repositórios on-line de documentação acadêmica. A metodologia utilizada aqui foi de leitura sistematizada para que, assim, pudesse ajudar na compreensão do estado da arte dos estudos sobre aluguel no Brasil.

O quadro abaixo apresenta a sistematização dos protocolos utilizados para a pesquisa bibliográfica inicial. Primeiramente, realizaram-se duas buscas, cujos protocolos estão a seguir:

Tabela 01- Protocolo utilizado na revisão bibliográfica sistemática

Portal de Busca	Data	Configuração	Filtros	Resultados selecionados
Portal da CAPES	31. 05. 2022	O título contém “aluguel no Brasil” OU “rent in Brazil”.	Produções entre 2012 e 2022. Português e inglês.	3
Google Acadêmico	01. 06. 2022	“aluguel no Brasil” OU “rent in Brazil”.	Produções entre 2014 e 2022.	8

Fonte: formulação própria.

Para a seleção dos 11 textos acima, foram utilizados critérios específicos. Além dos filtros descritos na Tabela 01, que já reduziam o total de resultados da busca, também foi considerado o critério de seleção de estudos revisados por pares, logo, outros estudos, como monografias e dissertações, não foram selecionados nesse momento.

Posteriormente, também foi realizada a leitura dos resumos dos resultados encontrados para que se tivesse certeza de que pertenciam à área do conhecimento almejada, descartando outros resultados. Destaca-se a inclusão de um capítulo de livro nesta etapa devido à importância dos autores acerca do tema. Julgou-se necessária a utilização de bibliografia adicional recomendada pelos orientadores e oriunda de busca não sistemática para uma análise mais robusta.

Como será abordado mais adiante, o tema do aluguel nos parece que precisa ainda de maior consolidação na literatura, visto na prática pela impossibilidade de uso de somente uma base de dados como fonte preliminar para a pesquisa bibliográfica sistemática. Por terem sido encontrados na maioria dos estudos empíricos, tentou-se compilar as diversas produções em eixos comuns que permitissem agrupar e contrapor ideias. Os eixos escolhidos foram: i) propriedade privada, casa própria e desigualdades jurídicas na América Latina, ii) informalidade, iii) despejos e remoções, iv) qual o perfil da locação no Brasil? e v) auxílio-aluguel. Esperamos que, ao final deste tópico, se possa ter contribuído para a ampliação da compreensão sobre o tema do aluguel no Brasil.

3.1 Propriedade privada, casa própria e desigualdades jurídicas na América Latina

A pesquisa bibliográfica realizada nos proporcionou traçar um caminho teórico através do qual breves considerações sobre as diferentes dinâmicas que regem proprietários e não proprietários mostraram-se necessárias para pensarmos nas relações locatícias em um contexto mais amplo. Iremos, portanto, compilar alguns pontos obtidos acerca do tema na bibliografia mobilizada.

Em Milano (2018), a autora parte da hipótese de que o Poder Judiciário, nos casos de conflitos fundiários, acaba atuando como um vetor ativo de segregação urbana, que “não só reforça o padrão desigual das cidade brasileiras, mas também produz novas situações de segregação” (MILANO, 2018, p. 1251). Com o recorte empírico, a autora analisou as decisões de casos

Cabe também destacarmos que, na visão de Milano (2018), a observância da função social da propriedade seria condição de existência da própria legitimidade do direito à propriedade. Apesar de constar na Constituição Federal de 1988, veremos mais adiante que sua mobilização para a defesa do direito à moradia nem sempre é bem-sucedida por uma pretensa dificuldade de sua aplicação na prática, aspecto alegado por parte dos operadores do Judiciário. A inclusão do capítulo de política urbana na constituição e a elaboração do conteúdo de leis federais sobre o tema foram obtidos graças à ação de movimentos sociais urbanos, segundo Santos *et al.* (2016).

Ao comparar os distintos marcos jurídicos em relação às taxas de propriedade, Blanco (2014) pontua que, nos países de tradição alemã, há a tendência de uma menor taxa de propriedade, cerca de 52%, enquanto os países de tradição legal francesa, incluindo a América Latina, teriam médias de 69% (BLANCO, 2014, p. 26). O autor atribui esta menor taxa de propriedade da tradição alemã à existência de um marco legal que protege os inquilinos.

Podemos, então, refletir sobre como um ambiente de segurança jurídica aos inquilinos geraria um desestímulo à propriedade. No caso do Brasil, considerando especificamente as classes mais baixas, como as que foram alcançadas com a faixa 1 do PMCMV, algumas das vantagens da casa própria (mesmo que mal localizada) incluíam evitar os despejos e truculência policial aos quais estavam sujeitos enquanto moradores de favelas. Caso o Estado fosse capaz de prover segurança jurídica para esta população, tanto em relação aos despejos, quanto à conhecida violência policial nas periferias, a propriedade não tornaria tão necessária na percepção destes sujeitos.

Blanco (2014) também associa as altas taxas de propriedade na América Latina com a dinâmica de urbanização informal ocorrida nesta região. Podemos acrescentar que o próprio contexto de países politicamente instáveis, com altas taxas de inflação e desemprego e rendas médias baixas, também parece contribuir para que a casa própria seja vista como uma segurança adicional diante de um contexto de incertezas macroeconômicas.

No mesmo trabalho, Blanco (2014) assinala, a partir de dados do Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-Habitat), que a desaceleração do crescimento da taxa de propriedade parece um fenômeno mundial, presente até nos países em que as políticas de habitação foram mais efetivas.

Em Blanco *et al.* (2016), os autores partem da hipótese de que a relação entre propriedade da casa e a renda familiar seguiria uma linearidade. E, nos países do norte global, se teria um padrão de que os mais ricos tenderiam a ter a propriedade quanto mais ricos fossem, enquanto os mais pobres, ao aluguel. Relação que seria bem menos definida no caso dos países do capitalismo periférico. A presença de “*informal housing*” seria um dos fatores que afetaria esta relação de linearidade. Para os autores, a alta incidência da propriedade nas classes mais baixas seria explicada pela disponibilidade da autoconstrução, principalmente para famílias que não possuíam condições de pagar aluguel.

Constatam ainda, em consonância com Blanco (2014), que tanto no Brasil, como na Colômbia, a incidência de propriedade entre os mais pobres só possuía correspondência entre as classes do decil mais rico (BLANCO; GILBERT; KIM, 2016, p. 7). Cabe trazer o esclarecimento presente em Pasternak e Bógus (2014), de que, para a avaliação realizada no censo brasileiro, considera-se como próprias mesmo as casas que foram construídas em terrenos de ocupação irregular, logo, a irregularidade de ocupação do terreno não alteraria o caráter de propriedade da casa, consideração importante quando se analisa principalmente os assentamentos informais.

A partir da análise do contexto maior de América Latina, Blanco *et al.* (2016) destacam a tendência dos governos dessa região de promover a casa própria através da expansão de linhas de financiamento e subsídios, gerando, nas palavras dos autores, “generally creating a cultural environment which privileges ownership over renting” (BLANCO; GILBERT; KIM, 2016, p. 9). Santos *et al.* (2016) e Lima e Bentes Sobrinha (2013) indicam a ineficiência deste tipo de abordagem no enfrentamento do déficit habitacional, que é concentrado no Brasil na população de até três salários -mínimos e levando também ao risco do que as autoras chamam de “remoções brancas” (SANTOS;

MEDEIROS; LUFT, 2016, p. 238), causadas pelo aumento do custo de vida ou pelo impacto dos valores das prestações na renda familiar. No seguinte trecho, temos uma reflexão que sintetiza bem esta questão:

Sabemos o quanto é difícil trabalhar com esse tema num país onde a propriedade privada da terra e imóveis é tida como uma recompensa, uma vitória pessoal dos trabalhadores, ainda que o acesso a essa moradia própria signifique morar na periferia, longe das áreas centrais e das oportunidades, ou em habitações precárias (BALTRUSIS; MOURAD, 2014, p. 242).

Mais um ponto que agrega à discussão nesse momento é a reflexão presente em Blanco *et al.* (2016) de que não seria uma alta renda que encorajaria a casa própria, mas, sim, a falta de uma. Com a pressão econômica, a eventual impossibilidade de pagar aluguel e a necessidade de um teto levariam, então, as famílias a buscarem um precário pedaço de terra e a construir ali suas casas (BLANCO; GILBERT; KIM, 2016, p. 9). Esta é mais uma reflexão que endossa a tese aqui levantada de como, em um contexto capitalista periférico, existem diversas camadas por trás do mero “sonho” da casa própria, o que nos faz refletir sobre até que ponto a promoção deliberada por parte do Estado dessa ideologia não estaria a trabalhar da perpetuação de toda uma ordem maior vigente, através da qual, como vimos, o não proprietário recebe um tratamento diferenciado perante o judiciário e as políticas de promoção de habitação social acabam atuando como transferência de recursos ao setor privado.

Um dos nossos objetivos, até esse momento, tem sido tentarmos destacar algumas dessas diversas nuances que estariam por trás do que chamamos aqui de ideologia da casa própria, considerando o contexto do capitalismo periférico. Unimos aqui esforços à tese presente na literatura como em Blanco *et al.* (2016), sobre o questionamento se a política de habitação pela construção de grande número de unidades habitacionais seria a melhor solução para o contexto do Brasil e outros países latino-americanos, como o Chile, a Colômbia e o México.

No tópico a seguir, iremos abordar algumas questões referentes ao contexto de informalidade, partindo justamente de uma reflexão sobre o

significado deste conceito que, como veremos, não é restrito necessariamente à realidade dos assentamentos informais.

3.2 Informalidade

Previamente ao desenvolvimento desta seção, devemos refletir brevemente sobre os conceitos de informalidade e de ilegalidade. Começaremos, então, com a observação de Rolnik (1999) que Milano (2018) destaca. Para ele, a distância entre o legal e ilegal não seria um limite bem definido, mas, sim, um espectro de experiências. Não se poderia, portanto, atribuir a irregularidade como um atributo intrínseco de um determinado espaço urbano, mas um atributo extrínseco e, conseqüentemente, aplicado de maneira relacional. Destacamos esta reflexão para que tenhamos clara a diferenciação conceitual entre informalidade e ilegalidade, uma vez que algo que é informal não seria necessariamente ilegal.

Consideramos também que, hoje em dia, o acesso ao chamado mercado imobiliário informal já não é da mesma maneira de algumas décadas atrás, quando da primeira ocupação de terrenos e a autoconstrução para fins de moradia. De lá para cá, houve uma consolidação dessas áreas, com a introdução de outros agentes, como o próprio Estado que atua, por exemplo, através do mecanismo do auxílio-aluguel. Magalhães (2020), em sua fala no Seminário Internacional Moradia de Aluguel na América Latina, realizado pela Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da Universidade de São Paulo (FAU-USP), em 2020, pontua como o aluguel informal em áreas de assentamentos precários tem uma presença quantitativamente relevante, com a observância da relativização da juridicidade dos contratos nas favelas. Estes contratos ocorrem, muitas vezes, a partir de acordos verbais em paralelo com a parte escrita, incluindo o estabelecimento de garantias de pagamento legais, sociais e indiretos (“Mesa 2 – Aluguel em favelas. Seminário Moradia de Aluguel.”, 2020).

Outra característica desse mercado, pontuada por Abramo em outra mesa no mesmo evento, seria a oferta de produtos com características próprias e muitas vezes não disponíveis no mercado formal, a exemplo do aluguel de

cômodos (“Encerramento Seminário. Aluguel e desigualdade urbana”, 2020). Luft (2014), ao refletir sobre os assentamentos informais ou irregulares, afirma que as pessoas que geralmente ocupam esses locais costumam pagar pela compra ou locação do bem, ainda que essas negociações não sejam reconhecidas pelo direito oficial, logo, apesar da falta de um documento comprobatório, grande parte dessas famílias não estaria ocupando essas áreas de maneira clandestina, como são frequentemente julgadas (LUFT, 2014, p. 16).

Já em Blanco (2014), em uma análise específica do mercado de aluguel, o autor elabora a tese de que a diversidade nesse mercado é expressa em diferentes graus de formalidade e informalidade, segundo três dimensões: a procedência do estoque, a existência de contratos e o pagamento de impostos. Para o primeiro caso, a informalidade seria definida quando o aluguel fosse localizado em uma habitação autoconstruída de origem informal. O segundo tipo se daria pela ausência de contratos, com incidência variada entre os diversos países e dentro do mesmo país. O último tipo consistiria na não declaração da renda proveniente do aluguel para se evitar o pagamento de impostos (BLANCO, 2014, p. 54).

Trazemos a fala de João Pires Meyer, também no Seminário Moradia de Aluguel, para quem a informalidade no mercado imobiliário nas favelas poderia ser da unidade habitacional em si, como aspectos edilícios e do processo de construção; da situação urbana, em relação à integração com a cidade dita formal e regularização fundiária; da relação contratual entre proprietário e locatário e das relações fiscais como o pagamento de impostos e taxas (“Mesa 2 – Aluguel em favelas. Seminário Moradia de Aluguel.”, 2020).

Enfatizamos que Blanco (2014) explora as características da informalidade no mercado de aluguel, enquanto João Pires Meyer aborda as características da informalidade no mercado imobiliário em geral, especialmente nos assentamentos precários, sendo critérios distintos que caracterizam os conceitos de informalidade na locação e na moradia. Embora estes conceitos estejam relacionados, fica claro que se diferenciam.

Lonardoni e Bolay (2016) nos trazem também a observação de uma relação não estritamente capitalista em relação ao aluguel nas favelas, o que pode ser despreendido do fato de que muitos locadores não tinham muita clareza em relação ao montante investido nas construções ao longo dos anos. Corrobora para esta tese também o resultado apontado por Lima e Bentes Sobrinha (2013), que, a partir do estudo de caso realizado por 226 questionários aplicados em imóveis alugados no bairro de Mãe Luiza no Rio Grande do Norte, 81,42% não possuíam um contrato formal. Logo, apesar dos estudos serem realizados em diferentes regiões do país, eles demonstram tendências similares.

Sobre a atuação do Estado em bairros populares nos anos recentes, mais especificamente no período de vigência do PAC, Lonardoni e Bolay (2016) identificam o que seria um duplo papel: a provisão de melhorias e a regulação do território para o uso comercial.

No estudo empírico realizado por esses autores, houve a observação de dois padrões distintos de atuação do poder estatal. No primeiro, observou-se que o acesso facilitado à mão de obra barata e materiais de construção, conjuntamente com o aumento no nível geral médio de salário, levou a uma condição favorável ao investimento na produção de imóveis para aluguel. No segundo padrão, verificou-se a presença de um ativo controle estatal para a prevenção do uso comercial da terra pública. Com essa análise, podemos ver, na prática, a hipótese de Magalhães (2013), citada por Milano (2018), de que os espaços informais de moradia foram e são objeto de regulação estatal e de vigilância política, no entanto, o que faltaria ali seria a judicialização dos interesses dos moradores no mesmo nível de intensidade (MAGALHÃES, 2013, p. 2013).

Outra informação relevante que Lonardoni e Bolay (2016) trazem é de que, em grandes cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro e Recife, o aluguel tem sido observado como o primeiro passo para o mercado de moradia nas favelas, onde responderia por cerca de 40%-50% de todas as transações no mercado de moradia informal (LONARDONI; BOLAY, 2016, p. 54). Usando o caso específico de Florianópolis, porém, extrapolando para as cidades vizinhas, os autores refletem como grande parte das famílias de baixa renda sanaria suas necessidades de moradia de maneira informal, a partir do aluguel

em assentamentos informais. Esta observação pode ser extrapolada também para as demais grandes cidades brasileiras e da América Latina, onde podemos constatar que a restrição orçamentária implica uma inevitável restrição de quais são os territórios nos quais as famílias podem obter moradia e, assim, consequentemente, levando as classes mais baixas para a chamada informalidade da moradia.

Esta mesma tendência foi também observada por Abramo ao mostrar o aumento exponencial da relevância do aluguel nos mercados imobiliários informais em 2018, com cerca de 80% dos novos moradores de favelas no Rio de Janeiro tendo acesso à moradia por meio de processos comerciais informais. O autor observou a mesma predominância em outras cidades brasileiras estudadas e em cidades como Buenos Aires, na Argentina, e Lima, no Peru. O estudioso, ao apresentar dados sobre a evolução da distribuição do mercado imobiliário nas favelas do Rio de Janeiro entre 2002 e 2018, pontua como tendência futura a mudança de característica de condição de ocupação das favelas, passando a locação ser o elemento central, tendência essa tanto para o Rio de Janeiro, quanto para a América Latina (“Encerramento Seminário. Aluguel e desigualdade urbana”, 2020).

Para Blanco *et al.* (2014), a informalidade como via para a propriedade na América Latina levaria à formação de bairros marginais pela carência de infraestrutura, o não cumprimento de normas urbanísticas mínimas e a não integração com a cidade, e a instalação de infraestrutura posterior poderia ser até oito vezes mais cara do que uma urbanização planejada (BLANCO; FRETES CIBILIS; MUÑOZ, 2014, p. 9). Logo, não podemos distanciar essas externalidades ao bairro relacionadas à informalidade da moradia em muitas situações, principalmente de assentamentos precários.

Outro ponto que Abramo nos traz é como tem sido observado um empobrecimento nos bairros populares a partir da queda da população inquilina entre dois e três salários-mínimos e o aumento da população entre um e dois salários-mínimos. Os dados indicariam que este mercado absorveria, assim, uma demanda que não é absorvida pelo mercado formal de locação, nem pelos programas estatais de produção de habitação social. Mais um indicativo relevante obtido por essa pesquisa foi a observância da feminização do

mercado informal nas favelas do Rio de Janeiro, com o crescimento da participação de chefes de família mulheres (“Encerramento Seminário. Aluguel e desigualdade urbana”, 2020). Este último dado mostra consonância com a tese que levantamos, de feminização do déficit habitacional no Brasil.

Como nosso objetivo neste capítulo é fornecer um panorama do estado da arte dos estudos sobre o tema do aluguel e neste tópico mais especificamente sobre a informalidade, nos parece oportuno encerrarmos aqui com a menção à atual discussão em torno do uso do termo informalidade.

Atualmente, diversos pesquisadores questionam o uso deste termo, escolhemos, então, citar a fala de Alex Magalhães no Seminário Moradia de Aluguel, quando ele nos instiga a refletir sobre o uso deste termo na caracterização dos mercados observados nos assentamentos precários. Ainda faria sentido usá-lo considerando que cada vez mais se observa a prática de dinâmicas semelhantes ao considerado como mercado formal? O que hoje seria essa caracterização? (“Mesa 2 – Aluguel em favelas. Seminário Moradia de Aluguel.”, 2020). Reflexões que, embora não sejam nossos objetivos no momento aprofundá-las, são importantes para que estejamos ao menos cientes que estejam ocorrendo.

Na seção seguinte, buscaremos analisar mais profundamente questões referentes aos despejos e remoções, tema relevante na medida em que buscamos construir um panorama da situação da classe trabalhadora em relação à habitação no Brasil contemporâneo. Demonstra-se também uma questão sensível acerca da necessidade de melhoria na formulação da política habitacional vigente.

3.3 Despejos e remoções

Apesar de ser um risco ao qual provavelmente grande parte da classe trabalhadora esteja correndo, ou já foi sujeita em algum momento da vida, seja por situação de inquilinato, seja de ocupação, é importante que esteja evidente o que queremos dizer quando nos referimos ao conflito fundiário urbano, chamado comumente de despejo ou remoção.

Destacamos a definição de Pereira *et al.* (2020), em que a remoção seria uma categoria que englobaria os diversos tipos de processos que findariam com a desocupação do imóvel residencial sem a vontade dos moradores. Dentro dessa categoria, estariam os despejos e as reintegrações de posse. Tratam-se, portanto, de ameaças ao direito à moradia (PEREIRA *et al.*, 2020, p. 70–71). Já em Marino *et al.* (2018), o termo remoção estaria atrelado necessariamente a uma esfera de ameaça coletiva, enquanto a definição de Pereira *et al.* (2020) engloba os despejos unifamiliares dentro desse conjunto mais geral denominado remoções. São definições que podem ser interpretadas conjuntamente, não anulando uma à outra. O uso dos termos despejo e remoção como sinônimos demonstra-se como um desafio metodológico complementar à análise proposta aqui, visto que, como destacaremos melhor mais adiante, a natureza de direitos coletivos distingue-se dos direitos individuais.

Em Pereira *et al.* (2020), objetivou-se, a partir de uma análise de conteúdo, a busca de iniciativas parlamentares entre março e agosto de 2020, ou seja, no começo da pandemia de covid-19, que tratassem da questão das remoções em territórios urbanos. Como resultados, encontraram-se nove unidades federativas, nas quais não ocorreu a produção de qualquer ato normativo sobre o tema, nas 18 demais foram encontrados resultados que almejavam, de alguma maneira, fornecer seguridade ao direito à moradia durante o período da pandemia. Destaca-se São Paulo, que, apesar de ser a maior metrópole do país, possuía apenas um projeto de lei sobre a suspensão do cumprimento de mandados de reintegração de posse durante a pandemia até aquela data. Em relação ao Rio de Janeiro, foram encontrados seis projetos de leis no âmbito da sua Assembleia Legislativa (ALERJ), porém, nenhum havia se convertido em lei vigente até o fim da redação do artigo de Pereira *et al.* (2020).

Resgatando o conceito de direito à moradia, o qual já abordamos mais profundamente no item 2.1, indicamos, a seguir, alguns pontos da interpretação de Santos *et al.* (2018), que são úteis para relacionarmos com o tema das remoções. O primeiro ponto é a tese em que o direito à moradia deveria ser interpretado em duas dimensões. A primeira, como sendo a dimensão positiva,

tratando da obrigatoriedade do Estado de prover habitação de interesse social, e a segunda, a negativa, que seria a abstenção da promoção de deslocamentos involuntários de população vulnerável, havendo a possibilidade de sua regularização.

Quanto à dimensão positiva, refere-se ao fato de o Estado muitas vezes falhar na provisão de habitação social com políticas mal focalizadas ou programas habitacionais encarados somente como produção de casas desconectadas no tecido urbano; e a dimensão negativa em relação ao potencial papel de agente ativo de promoção de segregação urbana assumido pelo poder judiciário, como também demonstram os estudos de Milano (2018). Podemos, portanto, refletir sobre como, ao se evitar processos de remoções e despejos, seria também uma dimensão crucial da manutenção do direito à moradia e que, embora talvez não tenham os grandes efeitos macroeconômicos que são gerados como externalidades dos programas de produção de habitação, são fundamentais na vida das famílias potencialmente suscetíveis a esse tipo de violação. Sugere-se com isso que lutar pelo fim das remoções seja uma pauta tão importante quanto a própria demanda por programas de produção de habitação social ou de locação social.

Ainda em relação ao direito à moradia, Santos *et al.* (2016) destacam como exemplo da não aplicação da legislação existente de garantia desse direito o caso de moradores de áreas de risco, como no caso do Morro do Bumba, em Niterói, que não tiveram acesso à indenização por terem suas casas removidas, o que pode ser considerado uma violação do direito à moradia dessas pessoas. Nas palavras das autoras:

Apesar de em todos estes casos estar em jogo o direito à moradia de habitantes pobres da cidade, é possível perceber que o poder público aplica de forma não isonômica a legislação vigente (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016, p. 231)

Santos *et al.* (2016) reconhecem a existência de um arcabouço legislativo que visa a proteção do direito à moradia no Brasil, porém, este ainda não estaria consolidado, principalmente na sua dimensão de direito coletivo e inter-relacionado com os demais direitos humanos. Em relação a essa dimensão coletiva, Milano (2018) destaca o aspecto, no direito moderno, das coletividades

serem relegadas ao segundo plano, quando muito assumem a forma de pessoas jurídicas individualizadas para terem acesso à condição de sujeitos de relações jurídicas. Com a inclusão dos direitos sociais nos textos constitucionais, se teria o reconhecimento da natureza distinta de direitos coletivos e individuais que, por essa distinção, demandariam instrumentos protetivos distintos (MILANO, 2018, p. 1257–1258).

A autora destaca a dificuldade encontrada nos casos analisados de distinção entre conflitos individuais e coletivos, pois haveria uma indiferenciação dos argumentos mobilizados em ambas as circunstâncias. E mesmo nos casos que a sua natureza era reconhecida como coletiva, isso não se traduzia em solução específica na maioria das vezes. Nas palavras da autora: “Assim, podemos pensar nos direitos individuais, patrimoniais e contratualizados como aqueles mais próximos da centralidade e nos direitos coletivos como direitos periféricos na ordem jurídica posta” (MILANO, 2018, p. 1260).

Partindo de Milano (2018), daremos foco, primeiramente, aos casos coletivos, ou seja, as que se referem aos casos de remoções coletivas, que têm seus ocupantes muitas vezes denominados de “invasores” ou “Fulano de Tal”, como já pudemos verificar anteriormente com a nuvem de palavras retirada de INSPER e Instituto Pólis (2021).

Sobre estes casos, a autora indica como na economia política da produção das cidades contemporâneas ser invasor seria transgredir as normas de ocupação do espaço. Haveria uma seletividade na construção da percepção desses sujeitos como perigosos e inimigos não somente em função de suas atitudes pregressas, mas devido a supostas características intrínsecas. Essa percepção seria ratificada pela doutrina jurídica e incorporada à legislação (MILANO, 2018, p. 1276). A autora também observa como as descrições dessas configurações urbanas alternativas são marcadas por termos pejorativos e estereotipados, o que deixa mais uma vez claro qual o lugar do não-proprietário no vigente ordenamento jurídico.

Agora que já vimos um pouco sobre os casos coletivos, usaremos Firpo e Tavolari (2021) para analisarmos os casos de despejos individuais, para isso,

abordaremos, a seguir, as propostas que almejavam garantir uma seguridade mínima do direito à moradia no contexto pandêmico à população potencialmente ameaçada de despejo.

A primeira proposta federal de novas regras para a locação veio em 30 de março de 2020, a partir do Senado e do Projeto de Lei (PL) nº 1179/2020, que continha uma proposta mista que incluía a suspensão dos despejos por liminares e as regras para negociação entre locadores e locatários para situações de atrasos nos pagamentos dos aluguéis. Houve, então, o reconhecimento dos inquilinos como os mais vulneráveis no contexto pandêmico (FIRPO; TAVOLARI, 2021, p. 61–62). Em 3 de abril de 2020, após ser aprovado no senado, o PL foi encaminhado à câmara, tendo seu texto alterado com a antecipação do fim da proibição dos despejos por liminar e a retirada dos parâmetros sugeridos anteriormente, de negociação entre locadores e locatários. Após a aprovação das alterações no senado, o PL voltou à câmara e, em seguida, retornou ao senado após mais uma alteração.

A redação final foi aprovada em 21 de maio e enviada ao presidente da República para sanção, tendo trechos vetados no dia 10 de junho do mesmo ano. Entre estes, o artigo referente à suspensão das liminares de ação de despejo. No dia de 20 de agosto, os deputados confirmam a decisão dos senadores para a derrubada dos vetos presidenciais, decidindo-se que os despejos por liminares ficariam suspensos durante a pandemia, constituindo o Artigo 9º da Lei nº 14.010 de 2020 (FIRPO; TAVOLARI, 2021, p. 62-64), que incluía outros artigos não relacionados à questão dos despejos, mas, em 2021, tivemos outra lei que tratou especificamente sobre o tema, a Lei nº 14.216 de 7 de outubro de 2021, que tratava exclusivamente da questão da suspensão do cumprimento de medidas que resultassem em remoção forçada ou concessão de liminar de ação de despejo. Esta última lei vigoraria até 31 de dezembro de 2021, porém, após intervenção do STF, através do mecanismo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 828, prolongou-se a suspensão dos despejos até 31 de outubro de 2022, passando, a partir de tal data, a vigorar um regime de transição.

Tendo vista a atuação federal em relação aos despejos durante a pandemia na escala estadual, nos basearemos, neste momento, em Pereira *et al.* (2020), para analisar o caso do Rio de Janeiro. Na busca realizada em Pereira *et al.* (2020), Rio de Janeiro e Minas Gerais se destacaram por terem sido os estados que mais produziram PLs relacionados à prevenção dos despejos na pandemia.

No Rio de Janeiro, houve seis PLs produzidos na sua Assembleia Legislativa. Porém, assim como no caso de Minas Gerais, que contou com três, nenhum dos PLs analisados na pesquisa havia se tornado efetivamente lei até aquela data. Posteriormente à redação da pesquisa realizada em Pereira *et al.* (2020), no âmbito do estado do Rio de Janeiro, houve a promulgação da Lei nº 9.020 de 2020, que objetivava a suspensão dos mandados de despejo e a suspensão da aplicação e cobrança de multas contratuais em caso de inadimplência do aluguel e de financiamentos habitacionais, quando comprovada a incapacidade de pagamento da parte devedora em virtude dos impactos econômicos da covid-19.

Um ponto presente tanto em Firpo e Tavorari (2021), quanto em Pereira *et al.* (2020) é que devido ao desconhecimento por parte dos formuladores (e também do judiciário) de um diagnóstico atualizado sobre o perfil de inquilinos e locatários, a defesa, ou o ataque a iniciativas que buscavam uma maior ou menor proteção dos agentes envolvidos nessas relações, foi baseada em suposições e expectativas sobre o referido perfil.

Pereira *et al.* (2020) também levantam a hipótese de que vieses partidários e subjetivos poderiam, em alguns casos, ter desempenhado papel de obstáculo à tramitação de projetos de lei. Um exemplo que os autores trazem é o de Mato Grosso. Ali, o parecer de mérito foi desfavorável com a justificativa de se evitar um possível desequilíbrio econômico para o locador, caso este tivesse, no aluguel, sua maior ou única fonte de renda. Suposição que, segundo Firpo e Tavorari (2021), não encontraria embasamento nos dados atualizados disponíveis, visto que poucos seriam os potencialmente afetados negativamente por uma lei dessa natureza. Sobre a hipótese de existência de um viés partidário, Pereira *et al.* (2020) notam que os PLs que apenas englobavam a questão da redução dos valores dos aluguéis, com foco em

imóveis comerciais e templos religiosos, partiram de deputados de partidos liberais e/ou conservadores, diferentemente dos PLs propostos por deputados alinhados a uma visão mais progressista ou de esquerda, que foram mais abrangentes, pois tratavam além de medidas contra despejos, da redução de alugueis para todos tipos de imóveis (PEREIRA et al., 2020, p. 77).

Ainda em relação ao caso do estado do Rio de Janeiro, demonstraremos, a seguir, como a rejeição de projetos de lei vindos da ALERJ, que visavam assegurar o direito à moradia, teve a justificativa de que não caberia ao legislativo legislar sobre o tema. Como já citamos a partir de Pereira *et al.* (2020), houve seis PLs produzidos na ALERJ, visando assegurar o direito à moradia durante a pandemia. Os seis foram anexados ao PL nº 2.022 de 17.03.2020, englobando aqueles que tratavam tanto da suspensão de mandados de reintegração e imissão na posse, despejos e remoções judiciais e extrajudiciais, quanto medidas relativas à redução dos aluguéis. Ao passar pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), foi aprovado o parecer do relator pela sua constitucionalidade, com a adição de emenda para que se deixasse expressa a temporalidade da medida, que seria durante o período declarado de estado de emergência na saúde pública do estado do Rio de Janeiro causado pelo coronavírus.

Após ser encaminhado ao executivo em 14/04/2020, no dia 11/05/2020, o então governador do estado do Rio de Janeiro, Wilson Witzel, declarou veto total ao PL com a justificativa de que este seria inconstitucional, pois estaria legislando sobre direito civil e processo civil, o que seria uma violação do princípio da separação dos poderes. Em seguida, expirou-se o prazo para derrubada do veto e este foi arquivado (PEREIRA et al., 2020, p. 78–79). Logo, não caberia ao legislativo, segundo este argumento, interferir nas relações de inquilinato, despejos e remoções judiciais ou extrajudiciais, mesmo considerando o contexto de excepcionalidade causado pela pandemia.

Considerando tanto o que é apresentado por Milano (2018), em relação aos conflitos fundiários urbanos coletivos, tendo como argumento de que não caberia ao judiciário interferir para garantir a materialidade do direito à moradia previsto na Constituição Federal, quanto o argumento mobilizado para o veto de iniciativa legislativa de amparo à população potencialmente vulnerável a

perder sua moradia, trazido por Pereira *et al.* (2020), refletimos sobre a dificuldade de garantia deste, que é um direito fundamental da pessoa humana.

Santos *et al.* (2016) também apontam a presença do mesmo argumento por parte do judiciário em pedidos da Defensoria Pública julgados como improcedentes. Na ausência de ações do executivo, em suas dimensões positiva e negativa, a frequente mobilização por parte majoritária dos operadores do judiciário pela não interferência nessas relações específicas que são vistas, na prática, como quaisquer outra de direito civil e o veto a medidas protetivas por parte do legislativo, tal fato nos faz questionar a quem essa população vulnerável poderia recorrer, já que todas as esferas parecem assumir uma posição de omissão em relação ao assunto?

Ampliando a hipótese de Milano (2018), de que o judiciário atua como um agente promotor de segregação, podemos extrapolar e questionar se esta hipótese não seria aplicada também às demais esferas existentes, pelo teor de suas medidas, ou a ausência delas muitas vezes em relação ao direito à moradia. O que nos lembra a reflexão de Magalhães (2013) sobre a intervenção, ou a falta delas, nas favelas do Rio de Janeiro:

Até mesmo uma “ausência” do Estado propriamente dita deve ser analiticamente interpretada como uma forma determinada de agir, e não como uma mera ação nula, sobre esses territórios. (MAGALHÃES, 2013, p. 26)

Logo, a não interferência para o fim dos despejos por parte dos agentes decisórios pode ser, sim, encarada como uma escolha de ação. Por fim, após termos realizado um panorama em relação à questão dos despejos e remoções no Brasil, incluindo algumas medidas que foram tomadas para evitá-los durante a pandemia, nos parece pertinente trazer uma experiência internacional para fins de comparação. Para isso, Firpo e Tavolari (2021) mencionam exemplos como nos Estados Unidos da América, em que o “CARES Act” criou uma moratória que impediu locadores de recorrerem ao judiciário em caso de inadimplência dos inquilinos em relação ao aluguel ou taxas acessórias. Na Inglaterra, além da proibição das ações de despejo até setembro de 2020, criou-se também um fundo para os locatários que estavam com dificuldade de pagar seus aluguéis. A Espanha foi por um caminho parecido: além da proibição dos

despejos, criou linhas de crédito específicas para inquilinos (FIRPO; TAVOLARI, 2021, p. 61). Apesar de não terem sido levantados casos de países com renda mais próxima à do Brasil, os exemplos nos mostram caminhos que seriam possíveis em caso de uma correlação de forças favorável e de comprometimento no manejo do assunto por parte do governo à época.

Já citamos anteriormente como a ausência de conhecimento por parte dos agentes decisórios do nosso país do perfil efetivo dos locadores e locatários impediu com que se pudesse ter tido uma atuação efetivamente embasada em dados em alguns casos durante a pandemia de covid-19, neste momento, buscaremos, no próximo tópico, sistematizar os dados sobre os atores da relação locatícia atualmente no Brasil.

3.4 Qual o perfil da locação no Brasil?

Conhecer de fato quem paga e recebe aluguel no Brasil pode nos fornecer um panorama adequado para o desenvolvimento de intervenções como as requeridas em períodos críticos, a exemplo da pandemia. Porém, permite também pensarmos em soluções habitacionais permanentes e mais adequadas aos que não conseguem, ou mesmo não desejam o acesso à moradia pela via da propriedade.

Em relação ao mercado de aluguel informal, Lonardoni e Bolay (2016) demonstram a consolidação recente desse mercado a partir da realização de estudo de caso envolvendo entrevistas com 73 locadores em três assentamentos informais localizados em Florianópolis, em 2010. Conforme os dados do Censo de 2010 trazidos pelos autores, entre 20 e 25% do total de casas alugadas no Brasil se referem a inquilinos que possuem renda de até três salários-mínimos. O aluguel surgiria, então, como uma oportunidade acessível em relação ao preço e à mobilidade, principalmente para as famílias mais vulneráveis.

Firpo e Tavorari (2021), baseados em dados da Pesquisa de Orçamento Familiar do IBGE (POF-IBGE) de 2018, identificam 20% das famílias com renda

de até dois salários-mínimos com algum gasto de aluguel (FIRPO; TAVOLARI, 2021, p. 66).

Sobre a condição socioeconômica de locadores e locatários, encontramos duas teses na pesquisa bibliográfica realizada. A primeira é a de que ambos pertenceriam, na maioria dos casos, ao mesmo estrato social (BLANCO, 2014; PASTERNAK; BÓGUS, 2014), enquanto a outra defende que os locadores teriam uma condição melhor em relação aos locatários na maioria dos casos (FIRPO; TAVOLARI, 2021; LONARDONI; BOLAY, 2016), hipóteses a serem detalhadas a seguir.

Pasternak e Bógus (2014), baseados em estudos para a cidade de São Paulo, trazem o dado de $\frac{3}{4}$ das unidades habitacionais nas favelas que são alugadas possuem locadores e locatários como pertencentes ao mesmo estrato social, englobando os casos em que os próprios moradores constroem unidades para o complemento de sua renda. Logo, o locador comum não seria a figura do grande proprietário, mas, sim, o vizinho do seu locatário. Ressaltamos que, para a análise, foram utilizados microdados do Censo 2010 e pesquisa amostral realizada pelo Sindicato das Empresas de Compra, Venda e Administração de Imóveis (SECOVI) de São Paulo, em 1995. Esta última hipótese encontra-se em consonância com Blanco (2014), que admite concomitantemente que os locatários são diversos em sua situação econômica, mas com uma mínima presença de grandes investidores comerciais e com uma presença atomizada de múltiplos provedores privados em pequena escala (BLANCO, 2014, p. 50).

Temos também a tese presente em Lonardoni e Bolay (2016), na qual, apesar de, em geral, os locadores apresentarem menos anos de escolaridade do que os locatários e muitas vezes estarem empregados no mercado informal, eles teriam uma condição boa, com ganhos substancialmente maiores que seus locatários e maiores até que a média dos assentamentos. A renda do aluguel não seria, apesar disso, essencial, sendo em $\frac{3}{4}$ dos casos menos de 30% da renda familiar (LONARDONI; BOLAY, 2016, p. 61). Entretanto, os autores obtêm do questionário realizado um resultado que corrobora com Pasternak e Bógus (2014), demonstrando demonstrou que 75% dos locadores

moravam no próprio assentamento informal. Além dos questionários, utilizou-se, nessa pesquisa, também dados do Censo 2010 e do Cadastro Único (CAD-Único).

Para consolidar a segunda tese e em consonância com Lonardoni e Bolay (2016), Firpo e Tavolari (2021), partindo de uma crítica em relação à carência de estudos atualizados que caracterizassem locadores e locatários, utilizam-se dados da POF-IBGE de 2018 para tecer algumas considerações. Entre elas, 17% da população brasileira, em 2018, tinham alguma despesa com aluguel, com o valor médio sendo R\$ 555, que corresponderia a 58% do salário-mínimo à época. Já a parcela que auferia renda proveniente de aluguel seria de 4,9% da população. Dessa parcela, o aluguel representa entre 1,2% e 23,8% da renda, sendo tanto maior essa porcentagem, quanto maior a renda da família. O grupo de menor renda seria composto por 5,8% das famílias que recebem aluguel, correspondendo, porém, a somente 1,1% de toda a renda de aluguel (FIRPO; TAVOLARI, 2021, p. 70).

Ainda buscando aprofundar esta última hipótese, Lima e Bentes Sobrinha (2013) destacam o alto valor gasto com aluguel no orçamento familiar dos inquilinos analisados. Considerando a faixa de renda familiar entre três e seis salários-mínimos, os gastos com aluguel predominaram na faixa entre 6% e 16%. Apesar desse comprometimento, apenas 23,45% se declararam como tendo sido inadimplentes em algum momento (LIMA; BENTES SOBRINHA, 2013, p. 2013). Neste ponto, podemos ver novamente o que seria mais um exemplo de como, nessas localidades, as relações locatícias, muitas vezes, não são relações estritamente capitalistas, nas quais, devido às relações de confiança 88,67% dos locadores relataram tolerarem atrasos, ou realizaram acordos com os inadimplentes. Para as autoras, este alto comprometimento da renda acaba por eliminar a possibilidade de obtenção da casa própria, vista a restrição de recursos que poderiam permitir a construção de um imóvel. Acrescentamos a isso também a ausência de acesso ao crédito de longo prazo barato.

Devemos levar em consideração que as pesquisas analisadas utilizaram fontes distintas e foram também realizadas em horizontes temporais-espaciais distintos, o que faz com que seja plenamente plausível a observação de

distintos padrões ou tendências. Assim como Firpo e Tavorari (2021) mencionam, somente suprindo a carência de estudos que busquem esclarecer sobre quem de fato recebe e paga aluguel no Brasil atualmente se poderá pensar na formulação de políticas públicas eficazes para a segurança dos mais vulneráveis, principalmente em momentos de emergência sanitária, como tivemos durante o período da covid-19. Um esclarecimento maior sobre esses pontos poderia ter embasado medidas mais eficazes de proteção ao elo mais fraco desta relação, que, como vimos pelos dados mais atualizados e considerando o Brasil como um todo, é composto pelo locatário.

Como estamos utilizando aqui análises baseadas em dados de pesquisas do IBGE, como o Censo e a POF, é importante ponderarmos que, pela metodologia empregada pelo IBGE, não há uma diferenciação entre formalidade ou informalidade da locação, logo, os dados que se referem à locação provenientes dessas pesquisas englobam tanto o mercado que aqui chamamos de informal, quanto o dito como formal. Consideramos que esta ausência de diferenciação seria uma falha na metodologia do IBGE.

Após termos destacado alguns pontos presentes nos trabalhos analisados em relação ao perfil característico da locação no Brasil, a partir disso, podemos pensar em mecanismos que visem a garantia do direito à moradia para os mais pobres de forma temporária, a exemplo do auxílio-aluguel, ou de forma definitiva, como no caso da política de locação social. Nas próximas seções, abordaremos como funcionam diferentes modelos de programa de auxílio-aluguel.

3.5 Auxílio-aluguel

Apesar de soarem como sinônimos, é importante diferenciarmos os conceitos de locação social e auxílio-aluguel, ou aluguel social. O primeiro se refere a uma política já consolidada em diversos países de provisão habitacional, constante e definitiva; já o auxílio ou aluguel social é uma forma de benefício temporário encarado como uma assistência social às famílias em vulnerabilidade habitacional, em vez de uma provisão habitacional definitiva. A utilização de *vouchers* de auxílio-aluguel, ou seja, transferência pecuniária

direta, é comumente disponibilizada em casos de remoções por obras públicas ou calamidades climáticas. A locação social, por sua vez, é considerada como um meio de garantia do direito à cidade aos moradores, e não como um subsídio para a aquisição de um bem ou uma ajuda provisória. Aprofundaremos alguns pontos referentes ao auxílio-aluguel a seguir, começando por uma análise do caso carioca e depois comparando algumas experiências do programa em outras localidades dentro do estado do Rio de Janeiro. Fizemos esta escolha para que pudéssemos comparar distintas versões do programa dentro do mesmo estado e com isso avaliar pontos de convergência e divergência entre eles.

3.5.1 O auxílio-aluguel no Rio de Janeiro: uma análise intraestadual (2010-2020)

Em relação à cidade do Rio de Janeiro, a legislação que estabelece atualmente os critérios referentes ao auxílio habitacional temporário (ou auxílio-aluguel) é o Decreto nº 44.637 de 2018. Destacaremos a seguir alguns pontos da sua redação que são relevantes para a análise.

Logo em seu primeiro artigo, o decreto reza o estabelecimento do caráter provisório do benefício para famílias que tenham tido suas casas atingidas por obras públicas, contenção de encostas, conservação de vias públicas, limpeza de cursos d' água ou por catástrofes climáticas (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2018). Traz também que o benefício em questão seria manifestação da dimensão positiva do direito à moradia ¹³ e indissociavelmente ligado ao princípio da dignidade da pessoa humana, estabelecendo o valor de R\$ 400 para o *voucher* a ser utilizado para locação de imóveis dentro da cidade do Rio de Janeiro e que, cumprindo critérios de habitabilidade, não se situando em áreas de risco, não especificado, abre brecha a interpretações sobre o que de fato significaria *r i s c o* nesse contexto. Em relação aos critérios de

¹³ Na interpretação que trouxemos anteriormente aqui, a dimensão positiva do direito à moradia por parte do estado seria através da provisão de habitação de interesse social. Logo, a menos que o auxílio-aluguel em questão fosse necessariamente atrelado à uma posterior provisão de moradia aos beneficiários, a frase não estaria em consonância com a interpretação aqui considerada.

elegibilidade, o Artigo 2 estabelece que o benefício é voltado para famílias com renda mensal enquadrada na faixa I do PMCMV, ou seja, famílias com renda até R\$2.640¹⁴.

Diversas outras cidades do estado do Rio de Janeiro possuem programas de auxílio-aluguel temporário, principalmente utilizado em caso de chuvas fortes e demais calamidades climáticas. Entre elas, as cidades de Nova Friburgo e Petrópolis. Para Nova Friburgo, o valor do benefício é de R\$ 500, com prazo de vigência de até dois anos, podendo ser renovado por igual período, desde que mantida a necessidade do benefício, porém, está sujeito à disponibilidade financeira e orçamentária (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2270). Esta sujeição do programa à disponibilidade financeira e orçamentária está também presente para a cidade do Rio de Janeiro, o que nos faz refletir sobre como estes programas não ocupam um local de prioridade nas suas respectivas secretarias de habitação ou assistência social, conferindo uma potencial volatilidade em relação à execução do programa por não se ter definido uma fonte orçamentária específica.

Voltando ao decreto da cidade do Rio de Janeiro, o artigo quatro define o prazo máximo de concessão do benefício de até 12 meses, podendo ser renovado desde que concessão tenha sido motivada por obras de iniciativa pública e que ainda não se tenha oferecido uma solução habitacional definitiva, o período de renovação do benefício, entretanto, não consta na redação. As famílias que, por exemplo, tiveram suas casas interditadas por calamidades climáticas e que, no período de 12 meses, não tiveram sua demanda habitacional provisionada definitivamente passam teoricamente, portanto, a não poderem contar mais com o benefício, apesar deste ter sido historicamente aplicado em diversos outros lugares, sendo atrelado à provisão de uma moradia definitiva.

Ainda em relação à elegibilidade do público-alvo do Decreto nº 44.637, entre os documentos exigidos, constam o Número de Inscrição Social (NIS) e

¹⁴ Esta faixa foi alterada em 2023, no início do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, mas, anteriormente, compreendia famílias com renda até R\$1.800. Mais informações em: www.gov.br/cidades/pt-br/assuntos/materias/programa-minha-casa-minha-vida. Acesso em: 01 de jun. 2023.

a comprovação de renda, não sendo exigido o cadastro no CAD-Único. O beneficiário passa a ter, no máximo, 60 dias após a assinatura do Termo de Concessão do Auxílio Habitacional Temporário para apresentar à Secretaria Municipal de Habitação um comprovante de residência do imóvel locado, devendo comparecer para recadastramento conforme calendário fornecido pela Subsecretaria de Habitação. Em caso de não comparecimento para o recadastramento, o benefício fica sujeito à suspensão.

Destacamos também, no Artigo 9 do decreto, duas das condições listadas para cessação do pagamento do benefício. A primeira seria “ IX – a percepção pelo beneficiário, ou por outro integrante de seu núcleo familiar, de auxílio moradia custeado por outro ente federativo” (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2018). Ou seja, declara a impossibilidade de que se receba dois auxílios habitacionais ao mesmo tempo pela mesma família, mesmo que de diferentes entes federativos. O segundo seria “XIII- a apuração de que o imóvel objeto de locação financiada pelo benefício não atende às condições previstas no art.1º, § 3º deste Decreto.” (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2018). Entretanto, novamente, o decreto não especifica como a fiscalização se daria, nem os critérios que seriam usados em relação à exigência das condições de habitabilidade, o que nos faz questionar se a fiscalização existe na prática. Citamos também o Artigo 10, que pontua que os contemplados pelo benefício anterior ao decreto em questão seriam gradualmente convocados a apresentarem a documentação exigida, comporvando, assim, se eram elegíveis para o programa.

Uma das perspectivas possíveis de análise do aluguel social é através da concepção que o considera por ser um mecanismo capaz de garantir o direito à moradia (mesmo que somente temporariamente) para sujeitos em situação de calamidade, como um viabilizador de dignificação desses sujeitos (ROGAR; VIEIRA, 2018). Nessa perspectiva, relaciona-se o aluguel social com outros princípios, como a dignidade da pessoa humana, a solidariedade social e o mínimo existencial.

Em relação ao princípio da dignidade da pessoa humana, Rogar e Vieira (2018) o encontraram em toda a amostra analisada naquele estudo de decisões de concessão do benefício na corte fluminense, havendo o reconhecimento

deste como o meio de legitimação do direito à moradia. Sobre a relação entre a dignificação do ser humano e o princípio da solidariedade social, seria na atuação visando a redução da marginalização social que consistiria tanto como substrato material à dignidade, quanto como instrumento para a execução de políticas públicas (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2272). A perspectiva que considera que a garantia generalizada de moradia aos mais vulneráveis proporcionaria mais chances de que investimentos em outras políticas sociais fossem mais bem-sucedidas está presente em diversas políticas habitacionais de países centrais do capitalismo, onde o estado de bem-estar social é bem consolidado. Nesses países, diferentemente da realidade periférica brasileira, a moradia é acessível não apenas àqueles que têm condições de acesso ao mercado, mas possivelmente a todos através da intervenção estatal.

No estudo de Rogar e Vieira (2018), as autoras objetivaram investigar o posicionamento da corte fluminense em demandas referentes ao auxílio-aluguel e examinar a legislação que o regulamentava nas diversas cidades que faziam seu uso em situações de catástrofes climáticas. Foi observada pelas autoras, em relação à matéria da definição do prazo de concessão do auxílio-aluguel, uma divergência nas decisões tanto de juízes, como de desembargadores.

Ainda em relação ao papel do judiciário nessas demandas, as autoras apontaram que as decisões marcavam a posição de omissão do Poder Executivo na promoção de políticas públicas de habitação, o que deixaria brecha para que o judiciário atuasse nessa promoção, porém, pela via da exceção (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2278). Logo, o judiciário, enquanto o único responsável por determinar quem sofrerá ou não despejo, é também, no caso do aluguel social, um potencial agente promotor do direito à moradia, quando cabe a ele a possibilidade de garantia deste direito, dada a omissão do Poder Executivo no provimento de habitação social para os que mais precisam.

Como a análise de Rogar e Vieira (2018) se estende a alguns municípios fluminenses, iremos trazer aqui alguns dos pontos por elas citados, para então aprofundá-los a fim de que possamos comparar diferentes desenhos dos programas dentro do mesmo estado.

Para o município de Niterói, o benefício foi instituído pela Lei nº 2.425 de 2007, como parte da Política Municipal de Assistência Social e da Política Municipal de Habitação. Como critérios de elegibilidade para o programa estão famílias com renda de até três salários-mínimos que se encontrem em situações de emergência habitacional causada, além de calamidades, ou por insalubridade habitacional, não definida nesse contexto. Traz também a necessidade de que a família tenha residido por 12 meses no imóvel em questão e que este tenha sido construído há pelo menos cinco anos, com o objetivo de evitar que novas ocupações de áreas de risco fossem utilizadas como meio de inclusão no referido programa (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2007).

Podemos observar que, em relação ao critério de renda, este desenho apresenta-se como mais abrangente do que o definido pela cidade do Rio de Janeiro pela faixa do público-alvo, porém, a necessidade de um tempo mínimo de residência no imóvel em questão parece ser um critério para dificultar o acesso ao programa. Outro critério que também não se demonstra inclusivo é a necessidade de comprovação de permanência por 30 dias em abrigo público após a interdição do imóvel. Consideramos que esta exigência como requisito necessário para a obtenção do aluguel social é algo, no mínimo, questionável, principalmente levando em conta, por exemplo, famílias com crianças. Em casos de desastres, é muito comum que as pessoas busquem abrigo na casa de familiares ou amigos para que tenham algum lugar seguro por alguns dias, logo, a exigência de que, necessariamente após um desastre, as pessoas tenham que ir a um abrigo não é razoável.

O valor do benefício para Niterói consta como R\$ 400, com correção anual por índices adotados pelo Poder Executivo, indicando uma solução em relação ao problema de defasagem do valor do benefício perante o valor do aluguel médio praticado, questão que será novamente abordada mais à frente no trabalho. Por último, em relação ao caso de Niterói, destacamos que, em seu Artigo 14, consta que diversas informações referentes ao programa seriam publicadas tanto no Diário Oficial, como na internet, como os nomes dos beneficiários, os endereços dos imóveis interditados e alugados, porém, ao se

realizar a busca por esses dados, não foi possível encontrá-los¹⁵. Tal aspecto nos faz questionar se o programa existe na prática e, caso exista, já não cumpre de fato todos os artigos do referido decreto.

Depois de termos visto os casos das cidades do Rio de Janeiro e Niterói, iremos abordar o nosso objeto central, o auxílio-aluguel provido pelo estado do Rio de Janeiro. Para isso, faremos uma linha do tempo dos decretos referentes ao assunto.

Em 2010, o Decreto nº 42.406, de 13 de abril de 2010, institui, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, o Programa Morar Seguro, que objetivava a construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população em área de risco dentro do estado. Sua formulação foi motivada por tragédia ocorrida na região metropolitana no Rio de Janeiro ¹⁶ em função do deslizamento de encostas por fortes chuvas somado ao contexto de alto déficit habitacional da população de baixa renda.

O decreto define algumas diretrizes do Programa Morar Seguro e somente em seu Artigo 8 trata efetivamente do aluguel social. Nesse artigo, prevê-se que, nos casos em que a Secretaria de Estado de Saúde e Defesa Civil, ao realizar a interdição de imóveis considerados em áreas de alto risco para a população, não tendo disponíveis unidades habitacionais para o reassentamento dessas famílias, o estado proverá o acolhimento em abrigo ou o pagamento de valor até R\$ 500 mensais referentes ao aluguel social. O benefício estaria a cargo da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2010).

Destacamos que este decreto não traz informações adicionais acerca do aluguel social, que é encarado como um mecanismo temporário de solução habitacional enquanto, teoricamente, haveria a construção de casas para este público-alvo. Ou seja, não é encarado como um fim em si mesmo e está, a princípio, atrelado a uma política de provisão habitacional definitiva promovida

¹⁵ Buscamos por dados abertos disponíveis on-line, mas não os encontramos.

¹⁶ Memória Globo. Enchentes no Rio – 2010. **Globo**, Rio de Janeiro, 28 de out. 2021. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://memoriaglobo.globo.com/jornalismo/coberturas/enchentes-no-rio-2010/noticia/enchentes-no-rio-2010.ghtml>. Acesso em: 28 mar. 2024.

pelo Executivo estadual. Destacamos também como nessa formulação o programa somente abrangeria populações em áreas consideradas em risco de catástrofes, não incluindo, por exemplo, remoções por obras públicas.

Considerando a já exposta falta de maiores informações acerca do programa de aluguel social definido pelo Decreto nº 42.406 em 2010, tivemos, posteriormente, o Decreto nº 43.091, de 20 de julho de 2011, que trata da regulamentação dos procedimentos para a gestão do programa. Logo, em seu primeiro artigo, define seu caráter assistencial e temporário voltado às vítimas de calamidades públicas, ou remoções de áreas de risco em casos definidos pelo governador do estado (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011). Prevê o prazo de pagamento de 12 meses, podendo ser renovado por mais um ano, caso haja necessidade de seu pagamento, porém, não traz o esclarecimento se esta necessidade teria ou não o provimento habitacional definitivo durante aquele prazo. Como critérios de elegibilidade, o decreto exige cadastro do beneficiário no CAD-Único e o Número de Identificação Social (NIS) e prevê também seu cancelamento em situação de disponibilidade de unidades habitacionais para reassentamento de população removida de área de risco. Em relação a essa oferta de reassentamento, não são dadas informações adicionais, se seria provida através de iniciativa do próprio Poder Executivo, como o Morar Seguro, ou através de outra política.

Alguns anos depois, tivemos o Decreto nº 44.052 de 2013, que deu uma nova redação ao já citado Decreto nº 43.091, não trazendo grandes alterações de conteúdo. Destacamos que até agora os decretos que versaram sobre o aluguel social provido pelo estado do Rio de Janeiro não traziam a exigência de nenhum critério ou condição em relação ao imóvel a ser locado, como critérios mínimos de habitabilidade, ou de formalização deste, aspectos que, como já vimos nos exemplos das cidades do Rio de Janeiro e Niterói, constavam como critérios sujeitos à fiscalização.

Em comparação ao que aponta Lonardoni e Bolay (2016), sobre como o auxílio-aluguel acabou trazendo um dinamismo do aluguel em áreas informais, acreditamos que, nos moldes em que o programa foi desenhado para o estado do Rio de Janeiro, seria inevitável que houvesse também o florescimento de mercados de aluguéis em áreas informais. Imóveis estes que não precisariam

cumprir nenhum critério, por exemplo, de habitabilidade mínima, logo, nos questionamos sobre que tipo de direito à moradia e à cidade está sendo garantido com um programa nesses moldes. Buscaremos, no capítulo quatro, abordar mais aspectos referentes a esse assunto e analisar até que ponto, na prática, os direitos à moradia e à cidade são promovidos por iniciativas como esta.

Avançando mais um pouco, chegamos ao Decreto nº 45.806, de 03 de novembro de 2016, que extinguiu o aluguel social no estado do Rio de Janeiro com a justificativa de necessidade de contenção de despesas advindas do contexto econômico nacional (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016). Porém, alguns dias depois, o decreto foi extinto por ação da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, através do Decreto Legislativo nº 01, de 29 de novembro de 2016 (ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2016).

Por último, nesta cronologia, destacamos a Lei nº 8.778, de 31 de março de 2020, através da qual o Poder Executivo autoriza a concessão do aluguel social para mulheres vítimas de violência que estejam em situação de hipossuficiência econômica comprovada por um período de 12 meses, podendo ser renovado pelo mesmo período (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2020). Iniciativas como estas são muito importantes, na medida em que 60% dos domicílios considerados como déficit habitacional, em 2019, possuíam mulheres como pessoa de referência, com destaque para o Sudeste, onde 62,3% dos domicílios do déficit eram femininos (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 2021).

A análise realizada pela FJP indicou uma crescente condição dos domicílios que possuem como pessoa de referência uma mulher como sendo considerados déficit. Porém, este viés do déficit pode também ser interpretado além da questão de gênero, considerando a questão da raça também, uma vez que, infelizmente, se cruzam frequentemente em processos históricos de despossessão.

Por último, em relação à questão da feminização do déficit habitacional, o fato se relaciona diretamente com a Lei nº 8.778, de 31 de março de 2020.

Raquel Bernardino (2021, apud Lacerda *et al.*, 2021) ¹⁷ aponta o déficit habitacional ligado à violência doméstica, levando a um problema urbano invisibilizado na medida em que essas mulheres saem de suas casas como meio de escapar da violência de seus parceiros, tendo que recorrer a amigos ou parentes, ou a arcar com custo de aluguel, que, muitas vezes, está aquém de suas capacidades financeiras, situação denominada de despejo relacionado à violência doméstica (LACERDA; GUERREIRO; SANTORO, 2021).

Após termos visto mais profundamente os casos dos programas de aluguel social providos pelas cidades do Rio de Janeiro e Niterói e pelo estado do Rio de Janeiro, elaboramos o seguinte quadro para sintetizar as características de cada programa a fim de realizarmos uma análise comparativa.

Quadro 01 – Comparação dos critérios do aluguel social provido pelas cidades do Rio de Janeiro e Niterói e pelo estado do Rio de Janeiro (2007-2018)

	Estado do Rio de Janeiro	Cidade do Rio de Janeiro	Cidade de Niterói
Lei / decreto	Decreto nº 42.406 de 13 de abril de 2010 Decreto nº 44.052 de 30 de janeiro de 2013	Decreto nº 44.637 de 2018	Lei nº 2.425 de 2007
Secretaria responsável	Assistência Social e Direitos Humanos	Subsecretaria Municipal de Habitação	Assistência Social e Habitação
Valor do benefício mensal	até R\$ 500	R\$ 400	R\$ 400 com correção anual
Tempo de duração	Até 12 meses, podendo ser renovado, desde que comprovada a necessidade	Até 12 meses, podendo ser renovado	Até 12 meses
Critérios de elegibilidade para o público-alvo	CAD-Único Número de Inscrição Social (NIS)	Famílias com renda mensal dentro da Faixa I do PMCMV Número de Inscrição Social (NIS)	Renda até três salários-mínimos Ter morado por mais de 12 meses no imóvel Imóvel ter mais de cinco anos Permanência de 30 dias em abrigo público

¹⁷ BENARDINO, R. L. **Housing for Survival: insecurity of tenure, property loss and domestic violence against women in Recife**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Pernambuco. Centro de Artes e Comunicação. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Urbano, 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/40554/1/TESE%20Raquel%20Ludermir%20Bernardino.pdf> Acesso feito em 31. maio. 2024.

Crítérios para concessão	Calamidades Remoções em áreas de risco Casos definidos por ato do governador do estado	Casas atingidas por obras públicas Contenção de encostas Conservação de vias públicas Limpeza de cursos d'água Catástrofes climáticas	Calamidades Insalubridade habitacional
Crítérios para o imóvel a ser locado	-	Localizado na cidade do Rio de Janeiro Em condições de habitabilidade Fora de áreas de risco	Imóvel legalizado Impostos e taxas pagas

Fonte: elaboração própria com dados da prefeitura municipal de Niterói (2007); cidade do Rio de Janeiro (2018); estado do Rio de Janeiro (2010), e estado do Rio de Janeiro (2013).

O quadro evidencia a semelhança dos programas, com destaque para o estado do Rio de Janeiro, dada a ausência de elaboração de critérios do imóvel a ser locado, aspecto mencionado anteriormente. Como nosso objetivo central é analisar este programa especificamente, o quadro seguinte traz os principais tópicos das legislações analisadas sobre ele.

Quadro 02 - Linha do tempo das legislações referentes ao auxílio-aluguel provido pelo estado do Rio de Janeiro (2010-2020)

Data	Decreto / lei	Resumo
13/04/2010	Decreto nº 42.406	Institui o Programa Morar Seguro, de construção de unidades habitacionais para o reassentamento da população que vive em áreas de risco no estado do Rio de Janeiro.
20/07/2011	Decreto nº 43.091	Regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no estado do Rio de Janeiro.
30/01/2013	Decreto nº 44.052	Dá nova redação ao Decreto nº 43.091, de 20 de julho de 2011, que regulamenta os procedimentos para a concessão, fiscalização e supervisão do aluguel social no estado do Rio de Janeiro, e determina outras providências.
03/11/2016	Decreto nº 45.806	Extingue o aluguel social no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

29/11/2016	Decreto legislativo 01	Susta os efeitos do Decreto nº 45.806, de 03 de novembro de 2016 que extingue o aluguel social no âmbito do estado do Rio de Janeiro.
31/03/2020	Lei nº 8.778	Fica o poder executivo autorizado a instituir o aluguel social e a definir critérios para sua concessão a mulheres vítimas de violência doméstica no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: elaboração própria com dados da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (2016); estado do Rio de Janeiro (2010); estado do Rio de Janeiro (2011); estado do Rio de Janeiro (2013); estado do Rio de Janeiro (2016), e estado do Rio de Janeiro (2020).

Com o quadro acima, podemos identificar quais legislações referentes ao tema do auxílio aluguel foram instituídas ao longo desse intervalo temporal para o estado do Rio de Janeiro. Verificamos que, na maioria dos casos, foi o Poder Executivo que agiu em prol do programa, tendo também um exemplo de intervenção vinda do Poder Legislativo.

Realizando agora uma breve análise conjunta dos casos analisados anteriormente, destacam-se alguns pontos. Em relação à uma eventual oferta de imóvel via PMCMV ou através de outro meio, entre os casos estudados dentro do estado do Rio de Janeiro, somente Niterói possui um artigo que elenca os beneficiários do aluguel social como tendo preferência em planos habitacionais a serem promovidos diretamente ou através de convênio com a prefeitura de Niterói (PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI, 2007). Logo, podemos considerar que, dada a natureza temporária do benefício, a inserção dessas pessoas em um cadastro preferencial de acesso a financiamento deveria estar atrelada à própria concessão do auxílio.

Destacaremos também o artigo do Decreto nº 44.637, de 18 de junho de 2018, que versa sobre o aluguel social na cidade do Rio de Janeiro: “V - a recusa de unidade habitacional oferecida a qualquer dos integrantes do núcleo familiar no âmbito do Programa Minha Casa, Minha Vida ou similares” (CIDADE DO RIO DE JANEIRO, 2018). Conhecendo o histórico de territórios utilizados

para a construção de empreendimentos do PMCMV, como já vimos no capítulo anterior, a recusa dessas famílias pode se dar por não quererem ou não poderem ser realocadas para locais tão distantes de empregos, equipamentos urbanos e de toda a sociabilidade através da qual as pessoas constroem seus locais de moradia. Deveria haver, portanto, a exigência de que a oferta de reassentamento, cujas condições não são definidas na maioria das legislações analisadas, ou de acesso facilitado ao PMCMV, passasse a ser obrigatoriamente em local próximo à residência original da família para que se amenizasse o impacto no dia a dia. O uso do termo “reassentamento”, sem que seja especificado como se daria, causa diversos questionamentos, como, trata-se de acesso a financiamento, ou de transferência de um imóvel para os beneficiários? Nesse sentido, posteriores iniciativas legislativas deveriam ser mais bem elaboradas quanto às condições de reassentamento para a garantia do direito à moradia de forma permanente.

Por fim, o seguinte trecho de Rogar e Vieira (2018) em relação à conceituação do aluguel social sugere que, pelo seu desenho, não se caracterizaria como uma política nos moldes definidos pela literatura especializada, mas, sim, como um programa, que é a perspectiva teórica considerada neste trabalho também:

Contudo, registre-se que o aluguel social não pode ser visto como política pública, já que não soluciona a questão da moradia afetada diante dos reflexos das chuvas torrenciais e questões climáticas, embora funcione para que o direito constitucional à moradia, tido como essencial e fundamental, não seja aniquilado. Ao contrário, o aluguel social surge a partir da inércia do Poder Público em efetivar política pública sobre a matéria e tem a força, tão somente, de responsabilizar os entes federativos próprios quanto aos gravosos efeitos das enxurradas, associados às construções em locais inadequados (ROGAR; VIEIRA, 2018, p. 2282).

3.6 Considerações finais da revisão de literatura

Após a revisão bibliográfica realizada visando compreender qual o atual estado da arte dos estudos sobre aluguel no Brasil, pudemos analisar estudos empíricos bastante distintos entre si. Destacamos também que encontramos uma distinta gama de marcos teóricos que guiaram os estudos analisados, o que parece ter sido benéfico ao nos proporcionar, assim, uma visão geral sobre

diversos outros temas relacionados, como a questão dos conflitos fundiários urbanos em Milano (2018), o caso das medidas contra remoções no contexto pandêmico em Pereira *et al.* (2020), e o perfil de locadores e locatários em Firpo e Tavolari (2021).

Apesar de serem estudos de diferentes temas específicos, a questão da propriedade tangenciou a maior parte deles como apresentado na primeira seção. Como vimos, o papel da casa própria cumpre funções além de propriamente servir como uma moradia segura, mas também de legitimação do próprio conceito de propriedade privada. O que, no contexto jurídico que Milano (2018) nos apresenta, deixa claro qual é o tratamento dado a quem não a possui perante a justiça.

Refletirmos sobre a informalidade do mesmo modo nos pareceu oportuno, uma vez que diversos estudos analisados foram realizados em regiões de assentamentos precários. Vimos ainda que, mesmo durante o período de melhora generalizada das condições de vida durante a primeira década do século XXI, em razão das políticas públicas realizadas, a favelização continuou a crescer apesar disso, assim como o aluguel nessas regiões.

A atuação do estado, conforme Lonardoni e Bolay (2016), se apresenta de diferentes maneiras, tanto na fiscalização do uso do solo público para impedir sua comercialização, como no provimento de subsídios para a compra de materiais de construção. O fato de tendências similares terem sido encontradas em diferentes contextos geográficos também nos forneceu maior segurança ao realizar as discussões. A expressividade do aluguel considerado como informal faz com que seja necessário o reconhecimento de sua relevância e nos proporciona também tendências que podem ser aplicadas ao mercado dito formal. O fato da não existência comum da figura do “grande locador com muitos imóveis”, tanto nas análises nos assentamentos informais, quanto no mercado formal, é uma dessas tendências.

Na seção “Qual o perfil da locação no Brasil?”, realizamos uma breve análise sobre quais seriam as efetivas características dos polos dessa relação. Os estudos sobre aluguel no Brasil ainda não aparentam estar plenamente desenvolvidos, apresentando um *gap* de pesquisas recentes que

busquem caracterizar o perfil além de renda dessa população e estudos para além das classes mais baixas. Em relação à renda, Blanco *et. al* (2016) sinalizam como limitação de sua análise que a renda familiar considerada seria o rendimento monetário corrente, e não os rendimentos permanentes ¹⁸. Observamos que, nas demais análises, não houve explicitação sobre essa distinção, o que nos leva a crer que também possuam essa característica metodológica.

Outro aspecto também levantado em Blanco *et. al* (2016) foi a maior ocorrência de pesquisas na América Latina, se concentrando nas famílias de renda mais baixas, levando a uma carência em relação ao conhecimento das escolhas das famílias de renda média, que são também parte expressiva do total de inquilinos.

Abordar mais profundamente o aluguel social demonstrou-se necessário, visto ser esse nosso objeto central. Tentou-se para isso analisar e refletir sobre a legislação que determina estes programas no âmbito do estado do Rio de Janeiro, dentro da concepção já citada de que o aluguel social não se trata de uma política pública por não solucionar de fato o problema da moradia.¹⁹ No capítulo quatro, buscaremos, a partir da base teórica construída aqui, analisar os dados disponíveis do aluguel social para o estado do Rio de Janeiro e, com isso, refletirmos sobre seu emprego na prática.

Como levantado por Firpo e Tavolari (2021), este desconhecimento até por parte do Poder Público do próprio perfil socioeconômico de inquilinos e locadores foi escancarado durante o período pandêmico. E, também, são mais escassos ainda os estudos que buscam caracterizar a parcela dos locatários

¹⁸ Renda permanente é um conceito utilizado pelo economista Milton Friedman para a ideia de que as pessoas levariam em conta para suas escolhas de consumo, além da renda presente, a estimativa de hipótese da renda futura, o que se denominou de renda permanente. Para mais informações, ver: LOPES, L. M.; VASCONCELLOS, M.A. S. DE. **Manual de macroeconomia**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

¹⁹ Estamos adotando a perspectiva que coloca o termo “política pública” como uma intervenção que busca enfrentar um problema de origem pública, o que consideramos ser o problema da moradia. Para mais esclarecimentos acerca desta perspectiva, ver: LIMA, Waner Gonçalves. Política pública: discussão de conceitos. **Revista Interface (Porto Nacional)**, [S. l.], n. 05, 2012. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/interface/article/view/370>. Acesso em: 21 maio. 2024.

que são alvo de ações de despejo. Para o estudo de remoções referindo-se aos despejos coletivos, tem-se ampla literatura já consolidada sobre o tema devido à estabelecida politização do fenômeno, mas, para os despejos unifamiliares, é ainda um assunto pouco abordado, sendo um terreno fértil de investigação.

O fato de ter sido necessária a busca em duas bases de dados distintas para a revisão bibliográfica preliminar do tema aluguel no Brasil pode ser interpretado como um indicativo da carência de artigos científicos recentes sobre o tema. Nessas buscas, não encontramos, nenhum artigo de revisão de literatura e podemos ver o predomínio de artigos empíricos sobre o tema, indicando a demanda de produções teóricas. Por fim, é relevante refletirmos sobre quais são as barreiras para o desenvolvimento de pesquisas nessa área para que possamos, assim, superá-las.

No próximo capítulo, iremos finalmente analisar empiricamente o aluguel social provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro para os deslocados de quatro favelas da cidade do Rio de Janeiro. Esperamos que, ao considerar todo o referencial teórico que levantamos até aqui, seja possível ter uma interpretação crítica dos dados que serão expostos e que eles possam, de alguma maneira, auxiliar os tomadores de decisão em relação à formulação de políticas de aluguel no Brasil.

4 ESTUDO EMPÍRICO DO AUXÍLIO ALUGUEL EM QUATRO FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

Este capítulo consiste na parte empírica e propositiva do trabalho e está dividido em três partes. Na primeira, vamos realizar uma contextualização do processo de urbanização da cidade do Rio de Janeiro, localizando dentro desse processo as favelas, trazendo ainda alguns indicadores sociais. Em seguida, vamos para a exposição e análise dos dados obtidos a partir da pesquisa empírica, que serão apresentados na forma de gráficos. Por fim, terminamos o presente capítulo com uma seção de viés propositivo, através da qual a locação social é apresentada como potencial mecanismo integrado ao planejamento urbano de combate ao déficit habitacional.

4.1 Das demolições de Pereira Passos ao indicadores sociais atuais

Partiremos não da ordem cronológica, mas das estatísticas sociais de hoje para então voltarmos aos finais do século XIX e início do século XX a fim de entendermos as condições históricas que moldaram a cidade e que influenciam, como veremos, até hoje a sua macroestrutura, definindo, em última instância, quais as partes da cidade vão ser apropriadas por cada estrato da sociedade.

Antes de trazermos os dados do município do Rio de Janeiro, é importante contextualizar o território fluminense. Para isso, traremos os dados disponíveis pela prévia do Censo 2022, disponível no site do IBGE²⁰.

Segundo o IBGE, em 2022, a população do estado do Rio de Janeiro era de 16.055.174 pessoas. O rendimento nominal mensal domiciliar *per capita* era de R\$1.971, o que o põe em 5º lugar de renda média em comparação com os outros estados. Importante considerarmos que, em 2022, o salário-mínimo era R\$1.212. Já o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)²¹, para 2021, estava

²⁰ Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/panorama>. Último acesso em 31 de jan. 2024.

²¹ “O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. (..)

em 0,762, o que o estado coloca na 8ª posição em comparação com os demais estados. O estado abrange 92 municípios.

O nosso foco aqui é analisar o impacto do auxílio-aluguel provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro em comunidades dentro da cidade do Rio de Janeiro. A escolha por essa escala de análise se deu pela existência de dados abertos disponíveis on-line para consulta. A seguir, serão trazidos os indicadores do município.

Em 2022, a população do município do Rio de Janeiro era de 6.211.223 pessoas, sendo considerado o segundo município mais populoso do país e o mais populoso do estado. Em 2021, o salário real médio mensal era de 4,1 salários mínimos, o que seria R\$4.510, considerando o salário-mínimo da época. Chama a atenção que a população que recebe até meio salário-mínimo por pessoa na família representa 31,4% da população, o que indica uma grande parte de famílias em situação de precarização. É justamente nessa população que se encontra o público-alvo do programa que vamos avaliar.

Nas tabelas abaixo, podemos ver, a partir de dados da PNAD Contínua de 2021, uma comparação de indicadores do mercado de trabalho entre Brasil como um todo, da região Sudeste e do estado do Rio de Janeiro.

Tabela 02: Indicadores de taxa de desocupação e de subutilização das pessoas com 14 anos ou mais, por cor ou raça, segundo os dados do IBGE em 2021

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Taxa de desocupação (%)					Taxa composta de subutilização (%)				
	Total	Cor ou raça				Total	Cor ou raça			
		Branca	Preta	Parda	Preta ou parda		Branca	Preta	Parda	Preta ou parda
Brasil	14,0	11,3	16,5	16,2	16,3	28,5	22,5	32,0	33,4	33,2
Sudeste	14,5	12,7	16,6	16,5	16,5	25,6	22,6	28,7	28,9	28,8
Rio de Janeiro	18,1	15,7	20,1	20,0	20,1	27,5	24,1	29,7	30,7	30,4

pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento.” Disponível em: <https://www.undp.org/pt/brazil/idh>. Último acesso em: 01 fev. 2024.

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021 (acumulado de quintas visitas).

Tabela 03: Indicadores de nível de ocupação e de formalização das pessoas com 14 ou mais, por cor ou raça, segundo dados do IBGE em 2021

Grandes Regiões e Unidades da Federação	Nível de ocupação (%)					Taxa de formalização (%)				
	Total	Cor ou raça				Total	Cor ou raça			
		Branca	Preta	Parda	Preta ou parda		Branca	Preta	Parda	Preta ou parda
Brasil	52,1	54,1	53,7	49,8	50,5	59,9	67,3	56,6	53,0	53,7
Sudeste	54,2	54,2	56,1	53,4	54,0	66,1	69,4	62,9	62,3	62,4
Rio de Janeiro	48,3	48,5	50,0	47,4	48,1	63,7	69,0	60,6	58,5	59,1

Fonte: elaboração própria com dados do IBGE. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua, 2021 (acumulado de quintas visitas).

Sobre a taxa de desocupação, o Rio de Janeiro possuía a maior compativamente ao país e à região, tendo sua população preta ou parda com o maior índice, 20,1%. Sobre a taxa de subutilização, o Rio também apresenta uma situação pior do que o Sudeste e taxa de 30,7% de população parda como subutilizada, o que é uma taxa bem alta, indicando que existe uma dificuldade no aproveitamento dessa mão de obra. Por último, sobre a taxa de formalização, em todos os níveis, a formalização dos brancos é maior do que a dos negros no Rio, com uma diferença de 10,1 p.p entre brancos e pretos ou pardos. O objetivo de ter se trazido esses dados foi mostrar como o fator racial até hoje influencia em grande proporção às condições de acesso ao mercado trabalho e, com isso, restringe expressiva parte da população a remunerações insuficientes. Como o acesso à moradia está condicionado à capacidade de solvência dos agentes, então, esta população acaba também tendo restritas as suas opções de moradia a opções mais baratas e frequentemente em condições inadequadas, como os números de déficit e inadequação habitacional nos revelam.

Vimos as estatísticas, porém, elas por si só são somente resultados, em um determinado tempo de referência, de um desenvolvimento e uma história específica. Iremos, a seguir, fazer uma breve incursão na história do município do Rio de Janeiro, pois consideramos que com isso amplia-se o escopo de entendimento das estatísticas disponíveis, trazendo também uma melhor compreensão das forças que atuaram, e atuam, na cidade.

Voltando ao século XIX, o Rio de Janeiro era uma cidade de senhores e escravizados. O porto da cidade era um importante meio de escoamento da lavoura do café. Mais especificamente, na segunda metade do século XIX, a influência da Segunda Revolução Industrial trouxe uma onda de investimentos em infraestrutura, trazendo o desenvolvimento daquilo que Benchimol (1985) chama de “grandes bolsões” de trabalho assalariado. Entre estes investimentos, houve a instalação de rede ferroviária, ligando o porto com zonas rurais, serviços públicos, como rede de água e esgoto e transporte por bondes. O centro da cidade era onde se concentrava o foco das relações mercantis pela proximidade com o porto e, também, de moradia e demais serviços, o que, nas palavras de Benchimol (1985), seria um “centro populoso e insalubre do Rio de Janeiro” (1985, p. 600).

O autor também destaca como um dos pontos importantes da urbanização do Rio de Janeiro a introdução dos bondes na década de 1870, que lideraram um processo de espraiamento da malha urbana para além do seu centro.

Os primeiros a formularem ideias acerca da necessidade de intervenções na cidade foram médicos higienistas em um contexto de duas epidemias, em 1873 e 1876, quando surgiram os debates sobre a necessidade de sanear a capital e remover a grande massa populacional que morava no centro para outras áreas mais periféricas. Sobre isso, o seguinte trecho é elucidativo:

A década de 1890 foi especialmente crítica quanto às condições de vida e saúde do proletariado urbano. As epidemias ceifaram milhares de vidas, com intensidade jamais vista, dando ao Rio de Janeiro fama internacional de cidade empestada e mortífera. Apesar do rápido crescimento dos bairros residenciais das zonas sul e norte – impulsionados pelas linhas do bonde – e dos núcleos suburbanos, ao longo dos eixos ferroviários, o epicentro da crise

era ainda, e cada vez mais, a área central do Rio de Janeiro (BENCHIMOL, 1985, p. 601)

Ao refletirmos sobre este trecho, é impossível não lembramos do período da covid-19, vivido mais intensamente entre 2020 e 2022. Entre 01/01/2020 e 31/12/2020, tivemos 434.648 casos confirmados de covid-19 dentro do estado do Rio de Janeiro, segundo o monitoramento realizado pela Secretaria de Saúde a partir de dados do Sistema Único de Saúde (SUS). O índice de letalidade naquele ano foi de 5.87%, com 148 mortes para 100 mil habitantes. Somente no município do Rio de Janeiro, o número de casos confirmados para o mesmo período foi de 223.254, ou seja, respondeu sozinho por 51,4% dos casos dentro do estado. Outro indicador que demonstra uma situação pior da cidade do Rio de Janeiro no contexto da epidemia, em comparação com o observado no mesmo período no estado do Rio de Janeiro, é também a mortalidade, que ficou em 281,1 por 100 mil habitantes, uma letalidade de 8,46%. ²² Não nos propomos aqui a tratar mais exaustivamente dos indicadores do contexto pandêmico vivido no Rio de Janeiro, porém, nos pareceu oportuno trazer esses dados, primeiramente, a fim de compararmos com o trazido por Benchimol (1985) ao relatar as más condições sanitárias da cidade em epidemias passadas e por consideramos importante que este tema venha a ser considerado em discussões que se proponham a analisar temas sociais.

Do mesmo modo que corroboramos a crítica feita por Balbim (2023) sobre a quase ausência de referência à pandemia de covid-19 na nova formulação do PMCMV²³, reiteramos a necessidade de trazemos este tema para pensarmos em melhores soluções para os problemas das nossas cidades, que, no final, são não mais que problemas sociais, pois as cidades são

²² Estes dados foram retirados de: <https://painel.saude.rj.gov.br/monitoramento/covid19.html>. Último acesso em 11 fev.2024.

²³ “(..) o novo MCMV também não faz qualquer menção as milhares de vítimas de covid-19, não prevê qualquer ação, medida, diretriz ou critério reparatório, o que reflete, lamentavelmente, a resultante hegemônica na arena político social. Esse fato é apenas revisado pela Emenda nº4, de autoria do deputado Florentino Neto, do Partido dos Trabalhadores (PT) do Piauí, que sugere incluir nas prioridades do programa detentores da guarda de crianças e adolescentes órfãos em virtude da COVID-19”(BALBIM, 2023, p. 5).

constituídas por e para as pessoas. Após esta reflexão contemporânea, voltemos ao início do século passado.

Quando falamos de história das intervenções urbanas no Rio de Janeiro, provavelmente o primeiro ponto a ser levantado é no início do século XX, mais especificamente entre 1903 e 1906, durante o governo de Rodrigues Alves como presidente da República, e de Pereira Passos como prefeito do até então Distrito Federal. Entre as intervenções que afetaram a vida de milhares de pessoas, estava um grande número de demolições com o objetivo maior de dar à cidade um aspecto mais europeizado e adequado às novas relações sociais desejadas (BENCHIMOL, 1985, p. 599). Benchimol pontua os altos custos social e político dessas obras, que desabrigou milhares de pessoas que habitavam o centro.

Mais um ponto interessante em relação a essas reformas urbanas é que elas também almejavam alterar “práticas econômicas, formas de lazer, costumes e hábitos profundamente arraigados no tecido social e cultural do Rio de Janeiro” (BENCHIMOL, 1985, p. 606). O que nos leva a reflexão ao lembrarmos de outros casos de intervenções urbanas realizadas no Rio de Janeiro, como, no final essas intervenções, além destas serem físicas, propriamente com uma alteração de infraestrutura, acabaram frequentemente por influenciar toda uma nova sociabilidade, à escolha, claro, da classe dominante representada no estado.

Os exemplos são ainda mais claros ao se analisar as intervenções em favelas e comunidades de renda baixa, que, por muitas vezes, não têm moradores consultados para a formulação de intervenções nos locais, o que acaba levando à execução de planos que, no final, não atendem às demandas de fato da população local, mas alteram toda a sociabilidade já consolidada.

Relaciona-se, de alguma forma, a esse fenômeno, por se tratarem, no fundo, de certo desprezo pelas classes de renda baixa, a grande quantidade de desempregados que vagavam pelas ruas da cidade, criando uma paisagem de pobreza. Estes foram perseguidos pela administração municipal com o objetivo de se “extirpar da cidade que se queria exhibir para o estrangeiro como a chaga que enfeava, limitando-se a enclausurar os mendigos e vadios”

(BENCHIMOL, 1985, p. 607), “Mas não havia prisões nem asilos em quantidades suficiente para acolher aquela grande multidão de pobres, engrossada pelas próprias demolições executadas pelo Governo.” (BENCHIMOL, 1985, p. 607). Ou seja, o mesmo sistema que pune os pobres por simplesmente serem pobres é o mesmo que também gera as condições de existência da pobreza. Vemos, então, que, há muitas décadas, uma perseguição mais ou menos declarada aos pobres é uma prática nesta cidade.

Em relação à zona sul, Benchimol destaca que as obras por lá realizadas privilegiaram as camadas abastadas que lá já viviam e as companhias de serviço público, como energia elétrica e o transporte coletivo. Já a zona norte, o autor a traz quando aborda como as intervenções realizadas pelo governo geraram uma crise habitacional muito grave devido ao desalojamento de um número muito grande de pessoas, e isso teria sido parte da “estratificação social do espaço urbano no Rio de Janeiro” (BENCHIMOL, 1985, p. 608), levando a um rápido desenvolvimento da zona norte e dos subúrbios da cidade. Também como reflexo da crise habitacional que tinha como uma das suas saídas as habitações de uso coletivo, como os cortiços e casas de cômodo, o autor traz um novo elemento que passa a se destacar como opção de habitação para as classes mais baixas, a favela, que vamos discutir a seguir, a partir da obra de Valladares (2005).

4.1.1 Favela como objeto de estudo

Ao se buscar refletir sobre as favelas no Rio de Janeiro, apresenta-se como um dos grandes expoentes do tema Licia do Prado Valladares, de cuja obra destacaremos alguns pontos a seguir. Logo na introdução, Valladares (2005) objetiva analisar a maneira como foram sendo construídas, ao longo do tempo, as representações sociais referentes ao termo favela, que, assim como seu derivado, favelado, veio sofrendo diversas modificações.

Em linhas gerais, a autora destaca alguns pressupostos para a análise realizada por ela e que também adotaremos como pressupostos para o presente trabalho. Entre eles, a atribuição de marginalidade às favelas não se apresentaria como correta pelo fato de elas crescerem juntamente da cidade dita formal e que possuem um grande dinamismo econômico interno. Elas

também representam um segmento muito relevante de meio de habitação para as classes populares, dentro de um mercado que possui uma dinâmica interna própria e, por último, que os moradores são contrários às remoções e a favor de obras de urbanização que visem a extensão do provimento de serviços públicos (VALLADARES, 2005, p. 17).

Valladares (2005) reconhece oficialmente os anos 1930 como o sendo o início do processo de favelização no Rio de Janeiro, tendo, em 1937, seu reconhecimento no Código de Obras. A autora destaca, porém, que o fenômeno da existência das favelas seria anterior ao aparecimento da categoria de mesmo nome, fato justificado pela ocupação do Morro da Providência ser datada de 1897 e há registros de ocupação de outras áreas até anteriormente a essa data. Sobre a investigação da origem das favelas, trazemos adicionalmente a contribuição de Magalhães (2013). O autor também relaciona o começo da ocupação dos morros da cidade com a perseguição aos cortiços e pontua que estas ocupações, muitas vezes, não se deram por invasão, mas através do “aluguel de chão”, que seria a ocupação com a autorização do proprietário de terrenos não parcelados para que o locatário mesmo construísse a sua moradia, acordo frequentemente celebrado através de contratos verbais (MAGALHÃES, 2013, p. 31).

Durante a sua análise, Valladares (2005) demonstra como estes espaços eram vistos como marginalizados e insalubres, demandando por isso uma solução por parte do governo. A autora traz que, em 1928, uma das ações “antifavela” teria sido a demolição, em pleno carnaval, de centenas de barracos a mando do prefeito à época, sem que houvesse a contrapartida de construção de casas para os desalojados (VALLADARES, 2005, p. 44). Magalhães (2013) destaca que o fenômeno da favelização, em sua origem, teve um consentimento ambíguo pelo Estado. Isso teria ocorrido porque permitiria a continuação do extermínio dos cortiços, liberando a área que eles ocupavam para ocupações mais lucrativas. Além disso, a favelização possibilitava manter a população próxima ao trabalho, o que ajudava a reduzir os gastos a ele atrelados de moradia e transporte. Ao mesmo tempo, como vimos com o exemplo de Valladares (2005), a ameaça de demolições também era presente.

Magalhães (2013) destaca ainda como a visão de necessidade de “embelezamento” das favelas era presente na década de 1920, porém, esta noção veio se repentinando através do tempo, permeando até iniciativas recentes. O seguinte trecho resume bem a complexidade de nuances em relação ao entendimento das favelas que estamos tentando demonstrar:

(...) diante da percepção de que a eliminação das favelas seria contraproducente, estabelece-se um pacto de convivência marcado, de um lado, pela tolerância limitada de sua existência e pela realização de concessões e melhorias pontuais – muitas delas realizadas sob o pano de fundo da higienização, da moralização, do embelezamento, da invisibilização, da ordenação, da civilização da favela e de seus habitantes – mantendo-se, de outro, o pano da provisoriidade e da precariedade, e contornando-se sistematicamente os problemas de fundo, não havendo propósito de considerar esses espaços como parte da cidade (MAGALHÃES, 2013, p. 40-41).

Já citamos o Código de Obras do Rio de Janeiro de 1937. A literatura especializada o considera um marco importante por ter introduzido um novo entendimento na relação entre o Estado e as favelas, tendo sido o primeiro reconhecimento legal das favelas (MAGALHÃES, 2013, p. 45).

Com o passar do tempo, na década de 1950, houve uma mudança de paradigma com o diagnóstico de que não seria possível extirpar todos os espaços, logo, a estratégia passou a ser a ampliação dos serviços públicos para estas áreas. Para isso, seria necessário primeiro conhecer mais sobre o modo de vida nesses territórios, como Valladares (2005) destaca: “(..) a invenção das estatísticas nos países europeus ocorreu no século XVIII, para orientar melhor a ação do Estado” (VALLADARES, 2005, p. 55). No Recenseamento Demográfico de 1950, realizado no até então Distrito Federal, as favelas já eram encontradas em quase todos os bairros da cidade, tendo praticamente a mesma importância na zona norte e na zona sul, porém, a zona norte contava com as maiores favelas à época, a saber, Jacarezinho e Mangueira.

A partir dessa nova perspectiva, passou-se, entre 1950 e 1960, a produzir estudos que visavam caracterizar as favelas do Rio de Janeiro a partir da valorização destas como comunidade e pelo uso de um trabalho de pesquisa de campo com a metodologia das ciências sociais (VALLADARES, 2005, p. 74). Destes estudos, o mais relevante foi o chamado *Aspectos humanos da*

favela carioca, realizado pela Sociedade para Análise Gráfica e Mecanográfica Aplicada aos Complexos Sociais (SAGMACS) em 1960. Esta relevância se deve ao papel de pioneirismo e pelo seu impacto às produções subsequentes sobre favelas. Como Valladares pontua, a SAGMACS foi um escritório de estudos e planejamento que introduziu uma prática interdisciplinar, desenvolvendo pioneiramente estudos de organização urbana no Brasil. A pesquisa para o relatório sobre as favelas do Rio de Janeiro durou entre 1957 e 1959. Um trecho interessante da metodologia utilizada pela SAGMACS no relatório é o seguinte:

Nossas conclusões são válidas apenas para certas favelas e para certos aspectos da vida dos favelados. (...) O mais importante numa pesquisa desta natureza, não é tanto esgotar as unidades do universo pesquisado ou os aspectos analisados, mas dar ao leitor interessado as linhas dominantes dos fatos e processos sociais (SAGMACS, 1960 apud Valladares, 2005, p. 91).²⁴

Consideramos esta diretriz também para a análise empírica a ser realizada aqui, ou seja, os dados obtidos e suas discussões referem-se às comunidades específicas analisadas, pois são fruto de uma gama de agentes próprios de cada território. A partir da avaliação conjunta das comunidades escolhidas, serão identificadas tendências comuns, levando em conta, porém, a especificidade de cada um destes territórios.

Leitão (2012) destaca como, ao longo do tempo, algumas transformações foram sendo observadas em relação à produção do espaço nos territórios das favelas, como uma evolução de uma ocupação predominantemente residencial para um uso e ocupação mais complexos do solo, melhoria geral no padrão construtivo das moradias, uso mais comum de formas de mão de obra assalariada para as construções, além da autoconstrução, consolidação de um mercado imobiliário próprio e uma crescente diferenciação socioespacial internamente nas favelas de maior porte (LEITÃO, 2012, p. 235).

²⁴ SAGMACS. Comissão Municipal da Pesquisa Urbana – São Paulo. Aspectos humanos da favela carioca. **O Estado de São Paulo**. 13 e 15 de abr. 1960 (Suplementos especiais).

Segundo os dados do Censo 2010, o Brasil contava com 15.868 setores de aglomerados subnormais, denominação anteriormente utilizada ao atual termo favelas e comunidades urbanas²⁵, dos quais 55,5% estavam localizados no Sudeste. A população residente em favelas no Rio de Janeiro, em 2010, era de 1.393.314 pessoas (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE, 2010, p. 87). Acreditamos que os dados do Censo 2022 mostrarão um aumento nesses dados devido a tendências observadas ao longo desse intervalo de tempo.²⁶ Trouxemos estes dados com o objetivo de pontuar a grande magnitude da população que vive em favelas atualmente, justificando, assim, o interesse, por parte da academia, por produções que busquem abordá-las.

O principal objetivo desta parte do texto foi justamente demonstrar como algumas dinâmicas da apropriação dos espaços da cidade do Rio de Janeiro foram determinadas por escolhas políticas há muito tempo e persistem de diversas maneiras até hoje, em um ciclo de segregação e despossessão.

No próximo tópico, vamos para a análise da série histórica do auxílio-aluguel nas comunidades Jacarezinho, Alemão, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta, entre 2012 e 2022, para melhor compreender a dinâmica deste programa ao longo do tempo.

4.2 Análise da série histórica do auxílio-aluguel fornecido pelo estado do Rio de Janeiro para famílias deslocadas de territórios na cidade do Rio de Janeiro

²⁵ Em 2024, o IBGE, por meio de nota metodológica, tornou pública a mudança do uso do termo “aglomerado subnormal”, o que, na prática, referia-se a territórios de favelas, para o termo “favelas e comunidades urbanas”. Já era uma demanda presente por parte de moradores e de pesquisadores a mudança desta denominação. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2102062>. Último acesso em: 17 fev. 2024.

²⁶ A divulgação do total de habitantes pela prévia do Censo 2022 frustrou expectativas de alguns agentes, que esperavam ver uma magnitude maior em relação a esse índice do que o encontrado na prática. Aqui, porém, continuamos com a expectativa que o número de residentes em favelas revelado pelo IBGE seja maior do que o visto pelo último censo em 2010.

Já vimos anteriormente, no tópico 3.7.1, uma linha do tempo formada pelas legislações referentes ao auxílio-aluguel provido pelo estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2020. Agora partiremos para a parte de análise do que vem ocorrendo na prática, além da legislação. Usaremos para isso como fonte dos dados o site “Portal Aluguel Social RJ”²⁷. Por meio dele, é possível realizar buscas com os seguintes filtros: “Mês/Ano”, “Município/Comunidade”, “Tipo Pagto”. No primeiro filtro, selecionamos o mês e o ano desejado. O segundo filtro nos proporciona escolher qual território se deseja analisar. O último filtro apresenta como opções “Conta Corrente” e “Bolsa Família”. Com isso, tem-se livre acesso a divulgação dos pagamentos referentes ao aluguel social provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro. A primeira data disponível no sistema é fevereiro de 2011.²⁸

Após a inserção dos filtros desejados, gera-se um relatório que consta a data do referido pagamento, o município, o tipo de pagamento, o nome do beneficiário, o valor do benefício e o valor total dispendido no programa, considerando os filtros aplicados. Sobre o filtro “Município/Comunidade”, ele se refere ao local no qual onde o imóvel foi interditado. Uma vez recebendo o benefício, a pessoa pode alugar em qualquer município dentro do estado do Rio de Janeiro.

Nosso recorte temporal, como já levantamos no início do trabalho, foi entre 2012 e 2022. Adotamos como mês de referência janeiro de cada ano. O recorte espacial escolhido englobou os territórios de favelas dentro do município do Rio de Janeiro, mas o programa, por ser do governo estadual, abrange diversos outros municípios além da capital. As comunidades escolhidas para a análise empírica nesse momento foram as seguintes: Santa Marta, Pavão-Pavãozinho, Jacarezinho e Alemão. A escolha por essas localidades específicas se deu por representarem territórios dentro da zona sul da cidade, zona que concentra a maior valorização imobiliária, e a zona norte, que apresenta uma população de renda média mais baixa. Com isso,

²⁷ Disponível em: <https://www.portaaluguelsocial.rj.gov.br/Default.asp>.

²⁸ Acesso no dia 31 de janeiro de 2024.

poderemos analisar uma gama de diferentes agentes que atuam nessas localidades específicas.

Iremos também fazer uma análise de gênero para tentar verificar na prática se encontramos indícios que confirmem a tese da feminização do déficit habitacional. Para isso, selecionamos o mês de janeiro e o ano de 2014 para todas as localidades analisadas e passamos para tabelas todos os nomes dos beneficiários obtidos pela respectiva busca no “Portal Aluguel Social RJ”. Com as tabelas, se realizou uma classificação dos nomes entre masculino e feminino a partir de um padrão histórico de uso de nomes por gênero. Nomes unissex foram retirados da análise. Consideramos que somente pelo nome não podemos afirmar categoricamente a identidade de gênero dos sujeitos, porém, aqui, a fim de simplificação para condução da análise, vamos considerar sexo e gênero como conceitos equivalentes. Com isso, tem-se pessoas com nomes masculinos correspondendo a indivíduos do gênero masculino, e pessoas com nomes femininos referentes a indivíduos do gênero feminino. Como no relatório gerado pelo site consta somente o nome e não inclui a identidade de gênero, esta foi a única maneira encontrada para que se pudesse utilizar este dado para a análise requerida.

A seguir, iremos tratar de cada localidade especificamente para uma análise de tendências temporais e refletir sobre cada uma delas. Enfatizamos que a presente investigação se dá dentro dos limites impostos pelos dados nesse momento utilizados, que são os do aluguel social provido pelo governo do estado do Rio de Janeiro para quatro favelas dentro da cidade do Rio de Janeiro.

4.2.1 Jacarezinho

Iniciaremos aqui nossa análise com a zona norte, na Favela do Jacarezinho, localizada no bairro de mesmo nome e próxima aos bairros do Jacaré, Maria da Graça, Benfica e Manguinhos. No mapa abaixo, a região delimitada pela linha vermelha compreende o Jacarezinho. Um olhar mais atento pela paisagem nos revela um passado de industrialização e é a partir dele que vamos iniciar a contextualização da comunidade.

Figura 02 – Mapa do Jacarezinho



Fonte: Google Maps.

Como já citamos, segundo Valladares (2005), em 1950, o Jacarezinho já era uma das maiores favelas da cidade junto da Mangueira e, conforme o Censo de 1960, era a maior. Como justificativa, a autora elenca a presença significativa de uma população operária, incluindo militantes da FAFEG (Federação das Associações de Favela do Estado da Guanabara) (VALLADARES, 2005, p. 107). Outras fontes, como Ignacio (2003), também destacam uma industrialização da área a partir dos anos 1940 e uma desindustrialização a partir dos anos 1970. A ocupação da área, para a autora, teria sido iniciada nos anos 1940, mas outras fontes datam de antes o início da ocupação. A industrialização foi acompanhada pela presença de comércio diversificado para atender aos operários, parte do comércio até hoje resiste na região. Como Ignacio (2003) pontua, a desindustrialização trouxe um consequente empobrecimento da região pelo aumento do desemprego.

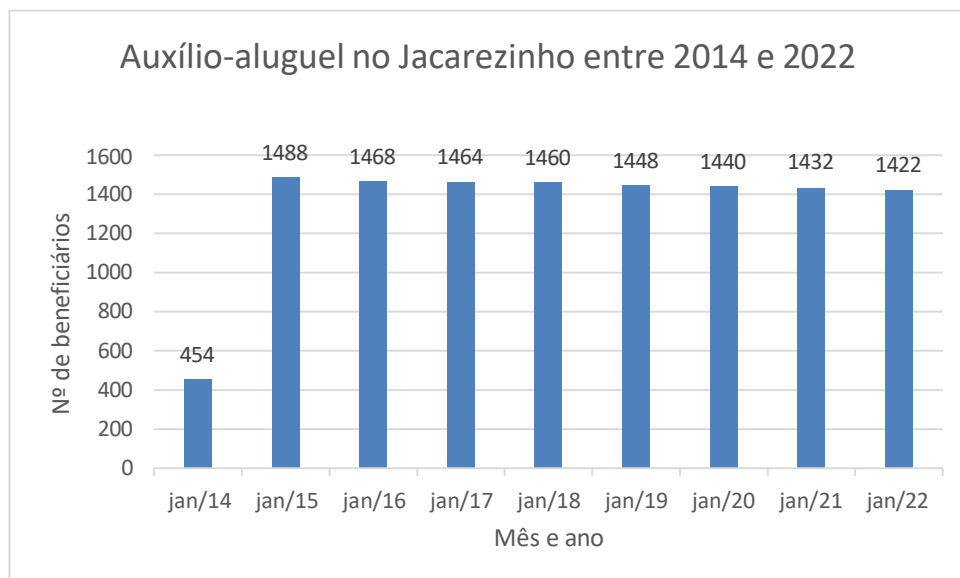
Conforme estimativa da prefeitura do Rio de Janeiro, atualmente, a população da favela é de cerca de 37 mil pessoas, além disso, é uma área dominada pelo tráfico de drogas e que frequentemente está na mídia por casos de conflitos violentos entre traficantes e policiais.

No que se refere ao auxílio-aluguel, o programa foi instalado na comunidade em agosto de 2013, por ocasião do PAC das Favelas, que previa

obras de urbanização, saneamento e infraestrutura nas comunidades atendidas. O volume de investimento do governo federal destinado ao estado do Rio de Janeiro ficou apenas atrás do destinado ao estado de São Paulo, e, dentro do estado do Rio de Janeiro, a região metropolitana foi a que recebeu mais recursos, somente o município do Rio de Janeiro ocupou o primeiro lugar na lista de cidades beneficiadas com o PAC (CARDOSO et al., 2020, p. 113-114). As famílias moradoras de áreas de risco ou de áreas a serem realizadas as obras foram deslocadas e passaram a receber o auxílio-aluguel no valor de R\$400. Houve muitas reclamações por parte dos beneficiários em relação ao valor insuficiente do benefício para o pagamento de um aluguel. As obras por parte do PAC também sofriam críticas por, muitas vezes, não atenderem às demandas locais ²⁹. Por fim, as intervenções acabaram, em geral, não melhorando efetivamente a vida dos moradores e causando diversos casos de deslocamentos forçados, como os dados apresentados a seguir.

A partir de busca no site do Portal Aluguel Social, em 19 de fevereiro de 2024, como descrito no começo do presente capítulo, obtivemos o seguinte gráfico:

²⁹ Para mais informações, ver as reportagens: BRUNO, Cássio. No Jacarezinho, Lindbergh critica obras do PAC 2 anunciadas por Dilma que não saíram do papel. **Política**. O Globo. 23/09/2014. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/no-jacarezinho-lindbergh-critica-obras-do-pac-2-anunciadas-por-dilma-que-nao-sairam-do-papel-14027123> e SOARES, Fernando. Ato em Manguinhos Denuncia Graves Violações no Dia Internacional dos Direitos Humanos. **Olho nas remoções**. Rio on Watch. 12/12/2013. <https://rioonwatch.org.br/?p=9332>. Último acesso em: 19 fev. 2024.

Gráfico 01 – Série histórica do auxílio-aluguel no Jacarezinho entre jan/2014 e jan/2022

Fonte: elaboração própria com dados do governo do estado do Rio de Janeiro.

Podemos observar, a partir desse gráfico, um crescimento considerável do número de beneficiários entre os anos de 2014 e 2015 e uma estabilidade em um nível mais elevado até 2022, o último ano da série histórica que estamos analisando aqui. Esta estabilidade do número de beneficiários pode ser encarada como um indicio de que o programa, ao contrário de sua natureza originalmente temporária, poderia estar sendo observado de forma permanente e definitiva, não somente como uma assistência pontual. De todas as comunidades analisadas nesse momento, esta é a que mais possuiu beneficiários no intervalo temporal em questão. O que indicaria, a princípio, uma ocorrência massiva de eventos que levaram à interdição da moradia dessas pessoas ou de um uso estendido temporalmente do mecanismo do auxílio-aluguel.

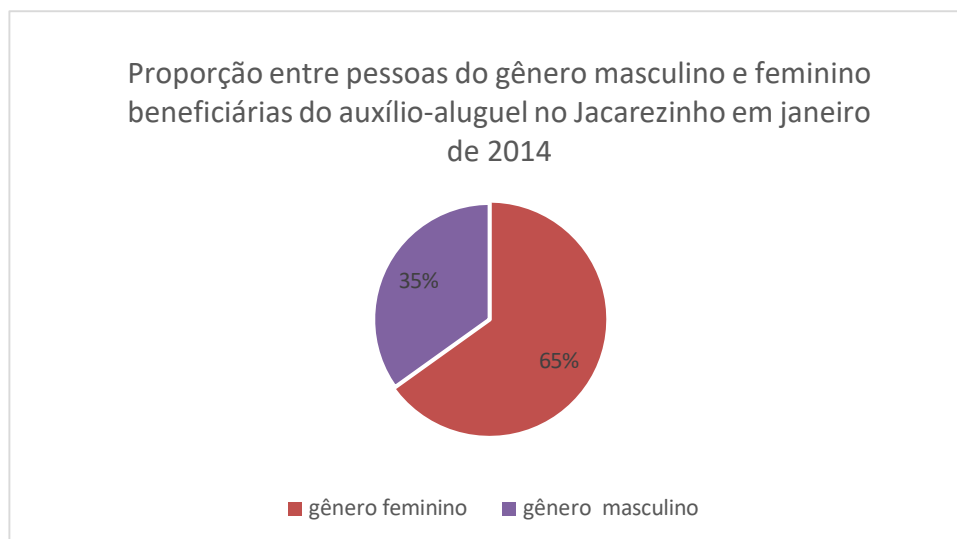
Sobre as obras do PAC na comunidade, elas ocorreram entre 2008 e 2014, com investimento de cerca de R\$200 milhões. Objetivava, como já mencionamos, melhora de infraestrutura, saneamento, habitação e qualidade de vida dos moradores. Entre os resultados, estiveram a reforma e ampliação de equipamentos de uso público, regularização fundiária e implantação de redes de saneamento. O período de tempo analisado no Gráfico 01 englobaria, portanto, somente o último ano das intervenções do PAC e, como vimos, o

provimento do auxílio-aluguel para a comunidade passou somente a ser cedido em agosto de 2013. O que nos leva a questionar qual amparo dado entre 2008 e 2013 às famílias que precisaram ser deslocadas, por estarem em áreas de risco ou pela necessidade da obra. Não se apresenta como plausível a hipótese de que não foram necessários deslocamentos forçados durante esse período em um contexto de grandes intervenções de infraestrutura sendo realizadas. Indagamos, portanto, a demora para o provimento dessa assistência, como levantamos também previamente, uma vez que temos o registro on-line de provisão do benefício em questão a partir de 2011 para algumas localidades.

Em relação ao provimento do benefício por razões de calamidades, destacamos que a área em que se localiza é majoritariamente plana, assim, são reduzidas as chances de, por exemplo, deslocamentos forçados devido à deslizamentos de terra. Sobre o risco de enchentes, mesmo com as obras de saneamento realizadas pelo PAC, a comunidade continua a sofrer com alagamentos em épocas de chuvas fortes, que poderiam eventualmente levar famílias a serem suas casas interditadas.

Um dos pontos que gostaríamos de verificar na prática era o gênero dos beneficiários, a fim de, possivelmente, identificar algum padrão que confirmasse a tese de femininização do déficit habitacional no Brasil. Para isso, tomamos como referência a lista de beneficiários de janeiro de 2014 e fizemos a contagem entre indivíduos do gênero feminino e masculino de acordo com o nome no cadastro, como já explicitamos no item anterior. Obtivemos para o Jacarezinho o seguinte gráfico:

Gráfico 02 – Análise de gênero entre os beneficiários no Jacarezinho em janeiro de 2014



Fonte: elaboração própria com dados de governo do estado do Rio de Janeiro.

Podemos observar que a proporção de mulheres (65%) se encontra bem superior à proporção de homens (35%). Embora não se apresente aqui semelhante gráfico para todo o recorte temporal analisado, sugerimos que a proporção majoritária de beneficiárias mulheres em relação aos homens foi observada em todos os anos. Logo, podemos também afirmar que é possível identificar uma convergência deste resultado com a tese anteriormente levantada de feminização do déficit habitacional. A proporção encontrada nesse caso é bem próxima à trazida pela FJP, de que 60% do déficit habitacional, em 2019, era feminino.

Observamos também que, em relação ao filtro “Tipo Pgto”, em que pode-se escolher entre “Conta Corrente”, “Bolsa Família”, ou “Todos”, somente se encontrou como resultado “Conta Corrente”, demonstrando com isso que, naquela comunidade, o auxílio-aluguel não estaria associado a um programa mais amplo de assistência social, como é o Bolsa Família, pois a transferência direta de renda exige que as crianças estejam matriculadas na escola e com as vacinas em dia.

Mais uma observação é que todos os pagamentos ao longo dos nove anos analisados foram do mesmo valor de R\$400, não havendo nenhum reajuste ao longo do tempo. O que, como já mencionamos, foi alvo de

reclamações por parte dos beneficiários, por ser um valor insuficiente para o pagamento de uma moradia digna. Demonstra-se como urgente, portanto, que um reajuste do valor do benefício seja aplicado, vista a defasagem deste perante os preços correntemente praticados no mercado imobiliário atual. Este valor pode, sim, ser o complemento do valor necessário ao pagamento de um aluguel, mas dificilmente ele será suficiente. Calculando a correção pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) dos R\$400, em 2014 para 2022, o valor corrigido seria de R\$645,08, não tendo nenhum aumento real.

Por fim, o valor total dispendido com o auxílio somente nos meses de referência analisados acima no gráfico 01 foi de R\$4.830.400,00. Mais uma vez, estamos considerando somente o mês de janeiro como referência para cada ano entre 2014 e 2022, logo, o montante gasto no total, considerando todos os meses desses anos, seria da ordem de R\$57.964.800,00. Levando em conta, arbitrariamente, o valor de R\$100.000 para uma casa popular, calculamos que o montante anterior seria capaz de prover cerca de 580 casas populares ao valor de R\$100.000 cada, que seriam potencialmente capazes de garantir uma moradia em condições adequadas de infraestrutura e localização e tirar esses indivíduos da estatística do déficit habitacional.³⁰

Tendo analisado o Jacarezinho, partiremos agora para a próxima comunidade, localizada também na zona norte da cidade, o Alemão.

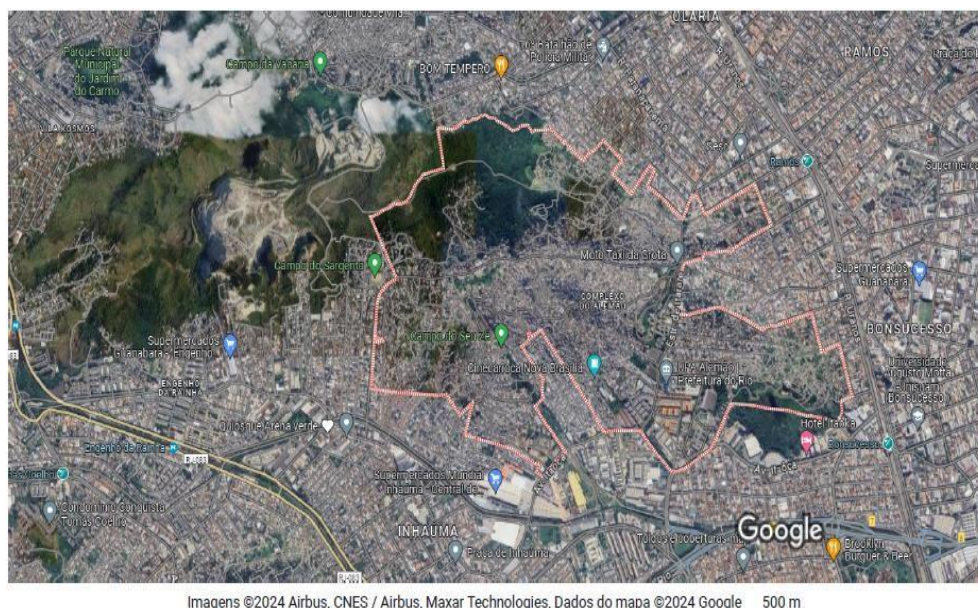
4.2.2 Alemão

Juntamente do Jacarezinho, o Alemão é uma das favelas mais populosas da zona norte da cidade. O termo “Complexo do Alemão” refere-se a um conjunto de favelas que abrangia cerca de 69 mil habitantes em 2010. O número exato das comunidades integrantes do complexo varia entre 12, 14 e até 17, dependendo da fonte. Estaremos considerando aqui as seguintes comunidades como integrantes, de acordo com o utilizado por Barros (2012),

³⁰ Embora estejamos defendendo aqui a existência de uma política de habitação social alternativa à propriedade, nos pareceu enriquecer a análise realizarmos estes cálculos, mesmo que de forma simples, pois não estamos considerando preço da terra ou depreciação, por exemplo, mas com o objetivo de demonstrarmos que, com a mesma verba que vai para um atendimento (teoricamente) pontual e precário como estamos vendo, seria possível seu emprego para uma solução definitiva.

Morro da Baiana, Morro do Alemão, Nova Brasília, Pedra do Sapo, Palmeiras, Grotta, Mineiros, Reservatório de Ramos, Casinhas, Morro do Adeus e Sérgio Silva. Abaixo, temos um mapa da região que nos permite ver a dimensão do complexo, que está delimitado pela linha vermelha.

Figura 03 - Mapa do Complexo do Alemão



Fonte: Google Maps.

É considerado um bairro devido à grande magnitude da sua extensão, fazendo limite com outros bairros, como Ramos, Higienópolis, Olaria, Penha, Inhaúma e Bonsucesso. Sua ocupação data da década de 1940 e a área também teve um passado industrial, assim como o Jacarezinho. Em 1946, com a abertura da Avenida Brasil, a região passou a ser mais atrativa para as novas indústrias, formando um importante pólo de desenvolvimento industrial, que, por consequência, levou ao desenvolvimento de comércio e à instalação dos operários nos arredores (BARROS, 2012, p. 19).

Em 1951, foi realizado um loteamento irregular por parte do até então proprietário das terras da região, sem que obras de infraestrutura fossem realizadas. A partir dos anos 1960, houve uma intensificação da ocupação e, devido à grande velocidade, sem a provisão de infraestrutura adequada, teve-se um processo de favelização (BARROS, 2012, p. 20). Na década de 1980,

começa-se o processo de desindustrialização da região e, conseqüentemente, de aumento do desemprego.

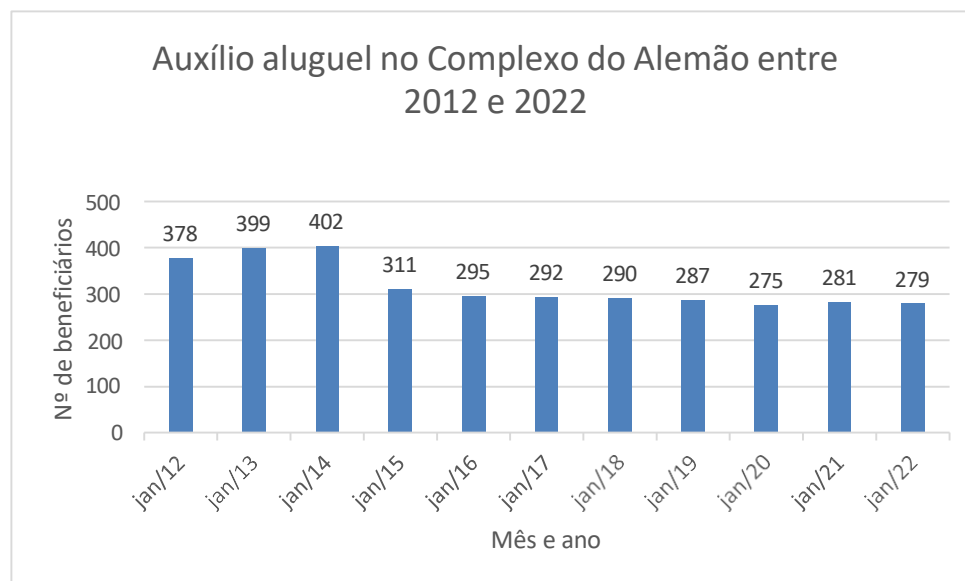
Sobres os indicadores socioeconômicos, destacamos que, em 2010, a taxa de desemprego da área era de 10,3%, enquanto na cidade como um todo era de 6,8% (BARROS, 2012, p. 23). Segundo os dados mais atuais, o complexo possuía 63% dos moradores vivendo com até um salário-mínimo por mês e destes, 24% com nenhuma renda em pesquisa realizada entre 2019 e 2020³¹. A área é também conhecida pelos violentos conflitos entre policiais e traficantes.

Tendo contextualizado brevemente o complexo, vamos aos dados do auxílio-aluguel. Destacamos que, para a pesquisa realizada em 23 de fevereiro de 2024 no “Portal Aluguel Social RJ”, utilizou-se o filtro “Comunidade Alemão”, o que nos levou à indagação se este se referia ao complexo como um todo, ou somente ao Morro do Alemão. Tentamos contato por e-mail com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos, que é a atual responsável pela gestão do programa, para que fosse esclarecida a questão, porém, não obtivemos resposta.³² Consideraremos para a análise a ser realizada aqui que o filtro abrange o complexo, e não somente o Morro do Alemão, pois até o momento da redação não constavam na lista disponível de “Municípios/Comunidades” no recorte temporal utilizado as demais comunidades integrantes do complexo, o que justificou a escolha em questão.

³¹ Disponível em: <https://ibase.br/pesquisa-do-ibase-revela-indicadores-de-cidadania-do-complexo-do-alemao/>. Último acesso em: 23 fev. 2024.

³² Acreditamos que seja possível, através do mecanismo da Lei de Acesso a Informação (LAI), obter esse e outros dados referentes ao tema, porém, neste momento, não o utilizamos. A utilização desse mecanismo para futuras investigações sobre o assunto apresenta-se como agenda de pesquisa.

Gráfico 03 – Série histórica do auxílio-aluguel no Complexo do Alemão entre jan/2012 e jan/2022



Fonte: elaboração própria com dados do governo do estado do Rio de Janeiro.

Comparativamente, o Complexo do Alemão recebeu, ao longo do tempo, consideravelmente menos recursos para o programa do que o Jacarezinho, apesar de o complexo ser consideravelmente mais populoso. E, também, recebeu obras do PAC a partir de 2008, porém, o auxílio-aluguel passou a ser disponibilizado somente em agosto de 2011, o que nos faz novamente nos questionar qual o amparo dado às famílias que precisam ser removidas durante esse intervalo de tempo. Entre alguns dos pontos levantados por Barros (2012), estava a ausência de um critério claro de escolha do complexo como um dos alvos das intervenções do PAC. O autor pontua que, para esta escolha, foi utilizado um projeto anteriormente desenvolvido para outro propósito e que a participação popular nas decisões foi mínima (BARROS, 2012, p. 42). Sobre o primeiro ponto elencado pelo autor, discordamos deles, pois, a partir da consideração de que os índices de vulnerabilidade social e necessidades emergenciais foram critérios utilizados para a escolha das comunidades a serem contempladas com o PAC, o complexo demonstrou-se, e demonstra-se, como elegível para tais intervenções, como pudemos já verificar por alguns dados de sua população.

Entre as obras previstas, estavam a construção de unidades habitacionais, regularização fundiária, pavimentação, construção de um teleférico, entre outros equipamentos de uso público que chegariam, ao final, à cifra de R\$1 bilhão (BARROS, 2012, p. 43-44)³³. Em relação à produção habitacional e o auxílio-aluguel, destacaremos alguns pontos que foram alvo de reportagens pela mídia eletrônica. Segundo reportagem de janeiro de 2013,³⁴ foi necessária a remoção de 417 famílias de terreno de posse do governo do estado que havia sido ocupado após a entrada das forças de segurança no território em 2010 e que seria utilizado para a construção de unidades habitacionais. Desse total, 200 das famílias removidas seriam realocadas para essas novas unidades enquanto as demais receberiam o auxílio-aluguel até serem realocadas em produções posteriores. Devemos nos atentar à data da reportagem, janeiro de 2013.

Outra reportagem, de 2020³⁵, relata que 900 famílias foram removidas de áreas consideradas de risco pelas obras do PAC no complexo e parte ainda recebia o auxílio-aluguel enquanto aguardavam uma solução habitacional definitiva por parte do governo do estado. Moradores ouvidos relatam como o valor de R\$400 era insuficiente para o pagamento de um aluguel. Comparamos esse número de famílias removidas com os resultados obtido no gráfico 03 e constatamos que não se teve em nenhum dos meses de referência, incluindo parte ainda do período de obras do PAC, 900 beneficiários do referido auxílio em um mesmo mês. Tomando como referência esse número de 900 famílias removidas, podemos considerar que, durante a série histórica apresentada, a

³³ Em 2017, houve a emissão de uma nota por parte do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, concluindo que houve superfaturamento nas obras do PAC nas comunidades da Rocinha, Manguinhos e Complexo do Alemão. Com isso, suspendeu-se, à época, o repasse de pagamento às construtoras responsáveis. G1 RIO. Obras do PAC em favelas do Rio foram superfaturadas, diz TCE-RJ. **Rio de Janeiro**. G1. 24/01/2014. Disponível em: <https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/obras-do-pac-em-favelas-do-rio-foram-superfaturadas-diz-tce-rj.ghtml>. Último acesso em 28 fev. 2024.

³⁴ MIZOGUCHI, Lara. Governo dará aluguel social a 417 famílias do Alemão. **Casa**. Extra, Rio de Janeiro, 30 de jan. 2013. Rio. Disponível em: <https://extra.globo.com/casa/governo-dara-aluguel-social-417-familias-do-alemao-7448734.html>. Último acesso em: 24 fev. 2024.

³⁵ DONDOSSOLA, Edivaldo. Moradores do Complexo do Alemão aguardam por construção de conjunto habitacional há 10 anos. **RJ1**, Rio de Janeiro, 16 de jul. 2020. Rio. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/16/moradores-do-complexo-do-alemao-aguardam-por-construcao-de-conjunto-habitacional-ha-10-anos.ghtml>. Último acesso em: 24 fev. 2024.

média de beneficiários foi de 317, então, somente cerca de 1/3 dos afetados pelas obras do PAC seria de fato atendido pelo auxílio-aluguel do governo do estado. Acredita-se que parte dessas famílias devam ter recebido o auxílio vindo da prefeitura ou do próprio PAC, não sendo alvo do nosso estudo nesse momento. Devemos considerar também que, mesmo em pequena escala, houve, de fato, alguma produção habitacional entregue, mas, como vimos, de magnitude insuficiente perante as remoções realizadas. Destacamos que a remoção foi efetuada com a promessa aos removidos de que eles teriam uma unidade habitacional.

Em outra reportagem, de 2022³⁶, com moradores do complexo, eles relatam que alguns esperam há mais de dez anos a entrega das casas e que, com o aumento do desemprego causado pela pandemia de covid-19, mais pessoas procuravam ocupações por não conseguirem arcar com um aluguel somente com o valor do auxílio e, também, passaram meses sem receber o benefício entre 2016 e 2017, que somente foi reestabelecido pela mobilização popular.

Um ponto presente nas reportagens de 2013 e de 2020 é que, após a entrada das forças de segurança em 2010 para a “pacificação”, ocorreu uma especulação imobiliária, que levou diversas pessoas a procurarem ocupações por não conseguirem arcar mais com seus alugueis. Isso nos mostra quantas camadas estão presentes em cada território especificamente, por isso a necessidade de que sejam analisados, caso a caso, os agentes e forças que atuam nos processos de construção dos mesmos.

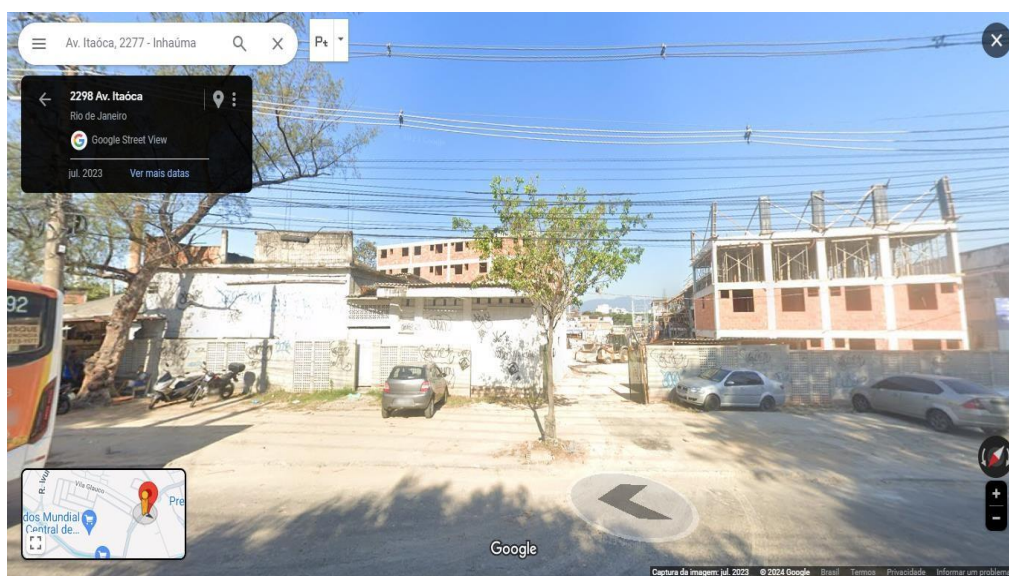
Em setembro de 2021, o governo do estado, por meio do Decreto nº 47.763, institui o programa “Casa da Gente” de produção de habitação de interesse social. O programa parte do princípio do direito à moradia como direito fundamental e da consideração do alto déficit habitacional do estado. Prevê, além da produção de 50.000 novas unidades habitacionais, a realização de

³⁶ MESQUITA, Clívia. “Lutar por moradia não é crime, é direito”, afirma liderança do Complexo do Alemão (RJ). **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro. 17 de fev. 2022. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2022/02/17/ltar-por-moradia-nao-e-crime-e-direito-afirma-lideranca-do-complexo-do-alemao-rj>. Último acesso em: 24 fev. 2024. Utilizamos para a análise aqui também o vídeo presente na reportagem.

regularização fundiária e a reforma de conjuntos habitacionais. Porém, o ponto que mais nos chama a atenção é a consideração de que “- o aluguel social constitui medida precária e emergencial;” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021). Ora, seu caráter emergencial é conhecido, mas o reconhecimento por parte do próprio governo do estado do Rio de Janeiro que o mesmo é também precário parece confirmar ainda mais a hipótese do caráter insuficiente do mesmo como garantidor de uma moradia digna.

Trouxemos a iniciativa do Programa Casa da Gente, pois ele previa a construção de 495 unidades habitacionais no Complexo do Alemão que deveriam ter sido entregues pelo PAC há mais de uma década³⁷. As obras deveriam ter sido entregues, dessa vez, em dezembro de 2023, porém, não se acham registros na internet dessa entrega. Abaixo, é uma fotografia de julho de 2023 de um dos locais em que seriam terminadas as obras. Nela, podemos ver os “esqueletos” das construções.

Figura 04 – Obras não terminadas do PAC no Complexo do Alemão e assumidas pelo Programa Vida da Gente



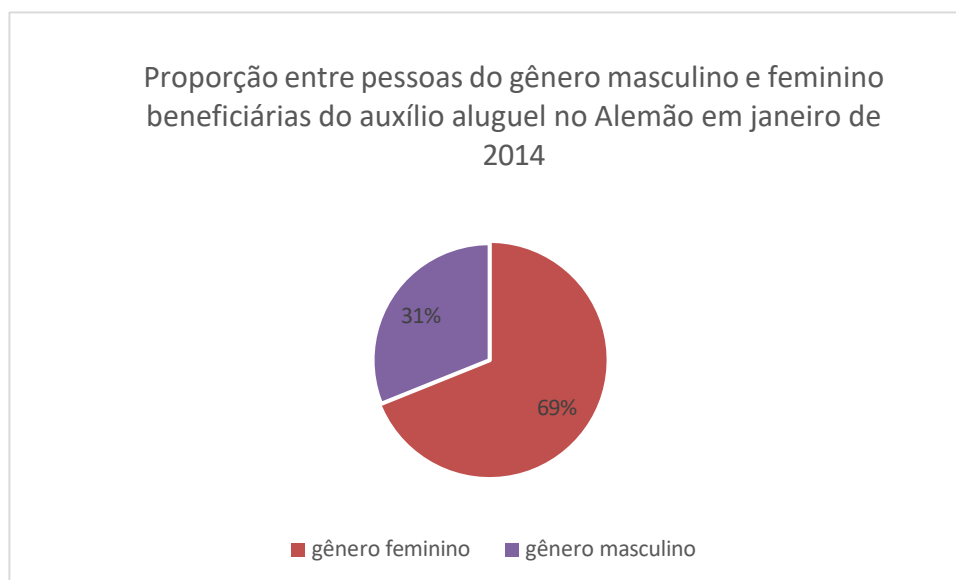
Fonte: Google Maps.

³⁷ VOZ DAS COMUNIDADES. Governo do Rio prevê a entrega de moradias no Alemão em dezembro de 2023. **Voz das Comunidades**, Rio de Janeiro. 11 de fev. 2023. Rio. Disponível em:

Destacamos também que, em 2023, o decreto que instituiu o Programa Vida da Gente foi revogado, sendo substituído pelo Decreto nº 48.695, de 18 de setembro de 2023. Nesse novo decreto, há uma nova redação em relação ao item que se refere ao aluguel social: “– que o aluguel social constitui um benefício assistencial não definitivo em consonância com o Decreto Estadual 44.052 de 30 de janeiro de 2013” (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2023). É bem parecido com o decreto revogado e institui uma nova marca “Habita +”, com o mesmo objetivo de ser um programa de habitação de interesse social no âmbito do estado do Rio de Janeiro.

Realizamos a mesma análise de gênero realizada para o caso do Jacarezinho, com a mesma referência de janeiro de 2014, e obtivemos o seguinte gráfico.

Gráfico 04 – Análise de gênero entre os beneficiários no Complexo do Alemão em janeiro de 2014



Fonte: elaboração própria com dados do governo do estado.

Podemos observar novamente o padrão de predomínio de beneficiárias mulheres em relação aos homens, nesse caso chegando a quase 70%, confirmando, mais uma vez, a hipótese de feminização do déficit habitacional no Brasil.

Por fim, realizamos também o mesmo cálculo utilizado para o Jacarezinho para sabermos quantas casas populares no valor de R\$100.000 poderiam ser garantidas, considerando o mesmo valor gasto com o auxílio-

aluguel ao longo da série histórica apresentada. Para o caso do Complexo do Alemão, calculou-se o gasto aproximado de R\$16.747.200,00 durante os dez anos analisados, o que poderia financiar 167 casas ao valor de R\$100.000. Não é um número expressivo, mas corresponderia, por exemplo, a 60% do número de beneficiários pelo auxílio-aluguel em janeiro de 2022, sendo, portanto, relevante. Observou-se também que os benefícios tiveram o valor de R\$400, assim como no Jacarezinho.

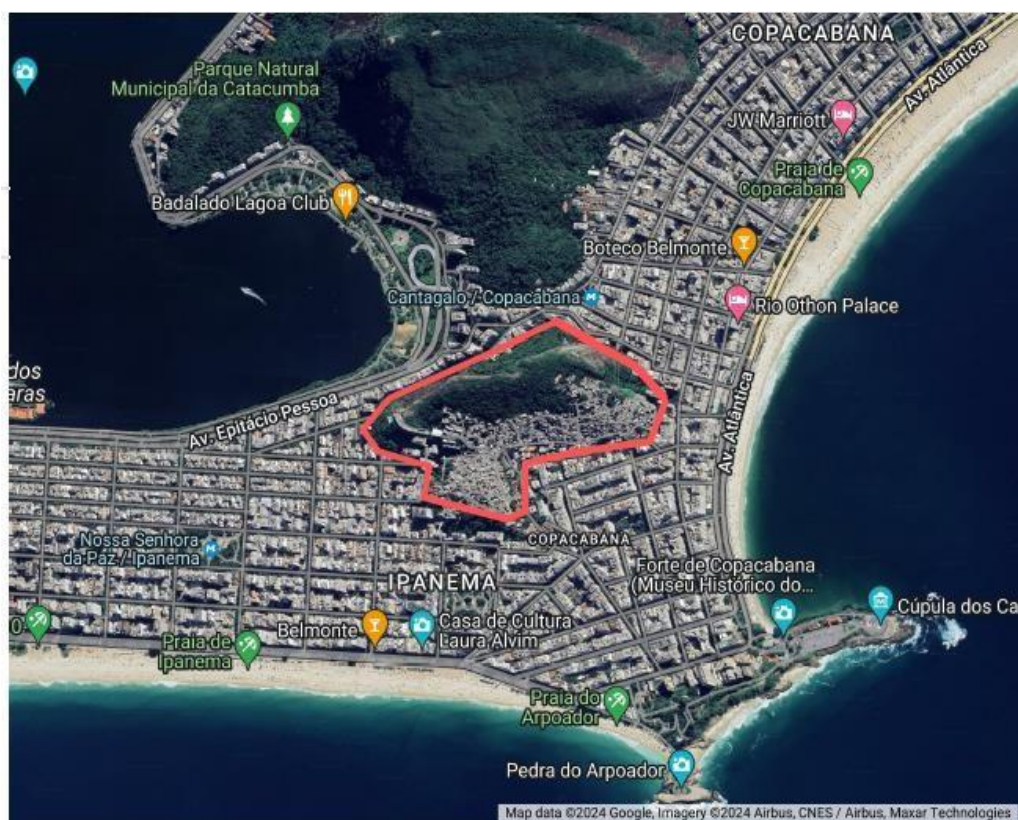
Em relação ao filtro “Tipo Pgto””, encontramos como resultado “Conta Corrente”, demonstrando que, naquela comunidade, o auxílio-aluguel em questão não estaria atrelado ao Bolsa Família.

A próxima comunidade a ser analisada é o Pavão-Pavãozinho.

4.2.3 Pavão-Pavãozinho

Depois de termos analisado dois territórios dentro da zona norte da cidade, vamos agora para a zona sul. Iniciaremos com essa comunidade localizada entre os bairros de Ipanema e Copacabana e que faz parte de um morro que forma um complexo chamado de Cantagalo-Pavão-Pavãozinho. No mapa abaixo, podemos ver esse complexo circundado com a linha vermelha.

Figura 05 – Mapa do Cantagalo-Pavão-Pavãozinho



Fonte: Google Maps.

Comparativamente, é a menor comunidade analisada no trabalho, fato visto pela discrepância numérica dos dados referentes ao auxílio-aluguel dispensados para sujeitos originalmente dessa comunidade. Ser localizada entre dois dos bairros mais ricos da cidade também causa um atravessamento diferente dos que vimos até o momento nas comunidades localizadas na zona norte, por isso julgamos que, ao trazer comunidades em diferentes zonas da cidade, forneceríamos uma visão mais ampla do nosso objeto.

Segundo Marzulo (2005), o Pavão-Pavãozinho seria um espaço não caracterizado pela carência devido às suas características históricas de acesso aos bens públicos e serviços. Uma característica interessante da composição social de sua população destacada pelo autor seria que o Pavão-Pavãozinho teria moradores de diferentes origens, ao contrário da sua vizinha Cantagalo, que teria, em sua maioria, moradores de origem do Rio de Janeiro. O Pavão-Pavãozinho seria caracterizado por uma expressiva população de origem dos diversos estados do Nordeste brasileiro (MARZULO, 2005, p. 140-141).

A favela do Pavão-Pavãozinho está localizada na parte do morro voltada para Copacabana. Como o próprio nome já traz, existe uma região da comunidade que é chamada de Pavão, que corresponde à área localizada do plano inclinado até os limites dos fundos dos prédios da Avenida Nossa Senhora de Copacabana e a Rua Saint Roman. Já o Pavãozinho corresponde à região entre o plano inclinado e o Cantagalo (MARZULO, 2005, p. 142). Segundo Marzulo, o nome da comunidade teria se dado pela existência de pavões na região na época da ocupação.

Apesar da divisão Pavão-Pavãozinho, há também outras divisões internas, caracterizadas por áreas com condições habitacionais melhores, como a região chamada de Serafim, ou piores, como é o caso do Vietnã e do Carangueijo, que ficam mais para o topo do morro (MARZULO, 2005, p. 143-144). Cunha (2018), através de um trabalho etnográfico com os moradores deste complexo, identificou que, ante a abordagem homogeneizante representada pela intervenção do PAC naquele território, a percepção dos moradores era a existência de duas identidades distintas, o Cantagalo e o Pavão-Pavãozinho. Para o Complexo do Alemão, Barros (2012) também identifica um fenômeno semelhante, da percepção dos moradores de cada localidade como pertencentes à uma comunidade específica, e não ao “complexo” como um todo.³⁸ Mais uma consideração que demonstra que são territórios vizinhos, mas, na prática, distintos é trazida por Santos (2017), quando a autora reflete que, na época da implantação do PAC, o Pavão-Pavãozinho possuía uma infraestrutura de menor qualidade do que a do Cantagalo, visto que o Cantagalo havia recebido obras do Programa Favela-Bairro³⁹, realizadas em 2006. A intervenção do PAC no Cantagalo, portanto, saiu de um ponto de partida diferente do ocorrido na comunidade vizinha.

³⁸ Isso nos revelaria como a política pública possui uma escala que pode diferir da escala das vivências da população local.

³⁹ O Favela-Bairro foi um programa que existiu entre 1992 e 2009 no âmbito da cidade do Rio de Janeiro. “O Programa Favela-Bairro – que contemplou 147 comunidades faveladas, com a execução de 138 intervenções – pretendeu construir ou concluir a infraestrutura urbana básica das favelas; implantar mobiliário urbano adequado; desenvolver uma legislação específica de uso e ocupação do solo; e realizar ações de caráter social. O programa contou com 600 milhões de dólares, resultantes de contratos assinados com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, e outros 120 milhões, que constituíram a contrapartida municipal”. Disponível em: LEITÃO, G.; BARBOZA, S.; DELECAVE, J. Projeto Mutirão, Programas Favela-Bairro e

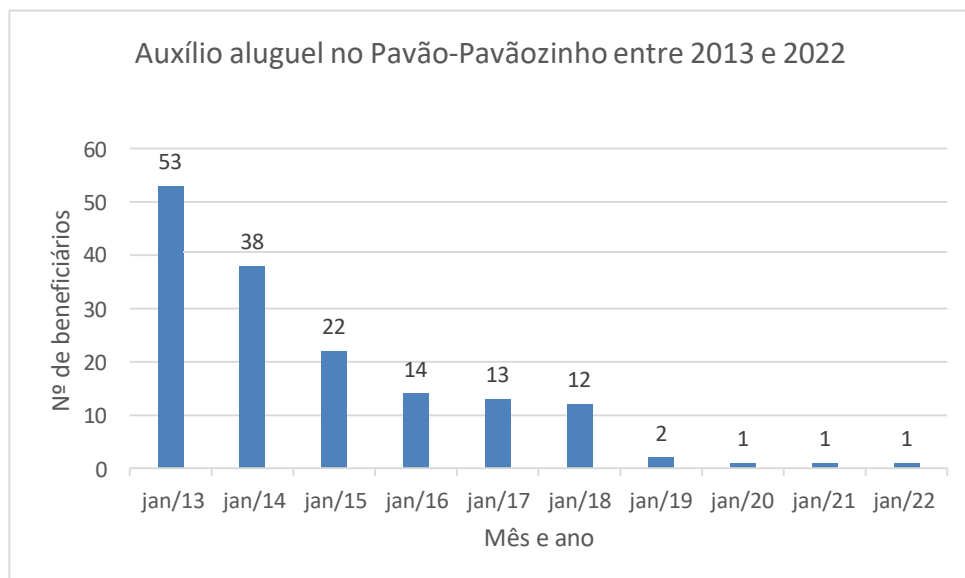
Em relação à ocupação do morro do complexo e da sua formação como comunidade, segundo Marzulo (2005), ela dataria da década de 1930, a partir da ocupação em barracos. O autor também pontua que se deu além da locação de barracos, também pela locação de cômodos e, posteriormente, venda e melhorias. Ele pontua que as relações de mercado estariam ali presentes desde a gênese da ocupação.

Esta ocupação, para Marzulo (2005), teria sido contemporânea às políticas higienistas, que expulsaram milhares dos habitantes do centro da cidade no começo do século passado, tópico que já abordamos anteriormente, e à urbanização dos bairros da zona sul. Posteriormente, a favela receberia um contingente de famílias que vinham sendo removidas de outras favelas da zona sul e que seriam transferidas para a zona norte ou zona oeste, mas que se instalaram lá. Outro fato interessante é que, em meio às remoções na zona sul, durante a década de 1960, o Cantagalo-Pavão-Pavãozinho ficou de fora, o que teria atraído moradores desses outros lugares para lá. Segundo o Censo 2010, o complexo Cantagalo-Pavão-Pavãozinho possuía 5.567 moradores em 1.840 domicílios.⁴⁰

No que se refere à análise dos dados do auxílio aluguel nesta comunidade, destacamos que, para a busca no “Portal Auxílio Aluguel RJ”, em 01 de março de 2024, utilizamos o filtro de comunidade como “Pavãozinho”. Para esclarecer se este filtro se referia às comunidades do Pavão-Pavãozinho ou se incluiria o Cantagalo também, entramos em contato novamente com a Secretaria de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos para que fosse esclarecida a questão, porém, não obtivemos resposta. Consideraremos, portanto, que o filtro abrange somente o Pavão-Pavãozinho, pois não se tem um filtro “Cantagalo”. Apresentaremos abaixo aos gráficos obtidos.

Morar Carioca: três décadas de urbanização de favelas na Cidade do Rio de Janeiro. In: **III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo** (2014), p. 1–10, 2014

⁴⁰ Até o momento da redação, abril de 2024, ainda não se divulgaram os dados do Censo 2022, referentes à população das favelas.

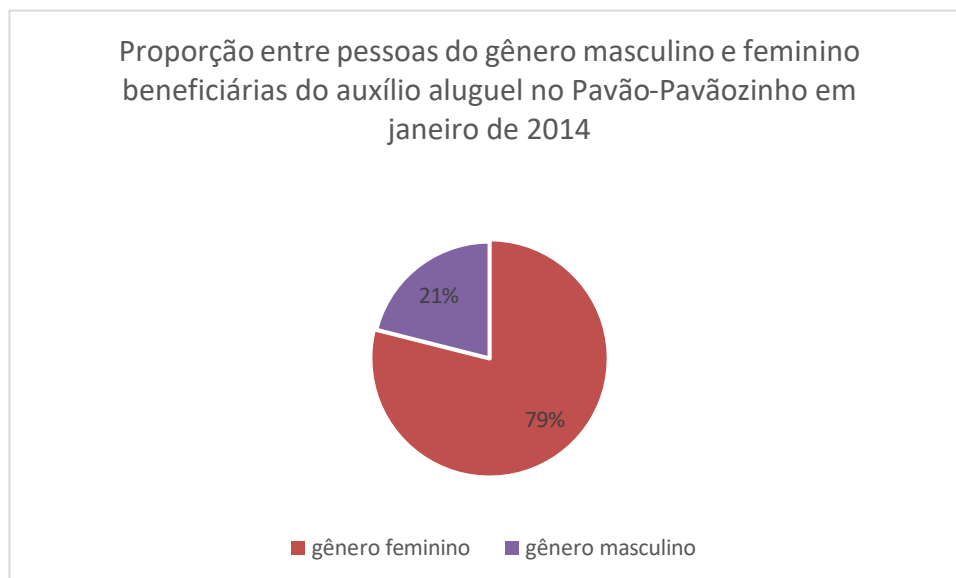
Gráfico 05 – Série histórica do auxílio-aluguel no Pavão-Pavãozinho entre jan/2013 e jan/2022

Fonte: elaboração própria com dados de governo do estado do Rio de Janeiro.

Verificamos uma magnitude de beneficiários menor do que nas outras comunidades analisadas anteriormente. O benefício passou a ser disponível somente em setembro de 2012, com o valor de R\$400. Analisando o valor do pagamento mês a mês, identificamos que, em setembro de 2013, houve 51 pagamentos, destes, dois tiveram o valor de R\$400, enquanto os outros foram de R\$1.500. Até esse momento da pesquisa, não havíamos encontrado benefícios desse valor nas outras comunidades analisadas, o que, portanto, demonstrou-se como um ponto atípico da observação. A partir do mês seguinte, no caso outubro de 2013, dos 52 pagamentos realizados, todos receberam o valor de R\$650, montante que foi mantido ao longo do tempo para todos os pagamentos posteriores. Também foi uma observação atípica, pois, nas outras comunidades analisadas até aqui, o benefício foi exclusivamente no valor de R\$400.

Vamos então para a análise de gênero no caso do Pavão-Pavãozinho.

Gráfico 06 – Análise de gênero entre os beneficiários no Pavão-Pavãozinho em janeiro de 2014



Fonte: elaboração própria com dados do governo do estado.

O padrão de maioria feminina dos beneficiários é observado também para o caso do Pavão-Pavãozinho, com a maior proporção de mulheres até o momento (79%).

Devido ao baixo número de beneficiários nesta comunidade, optou-se por não se fazer os cálculos de quantas casas populares poderiam ser entregues com o mesmo montante utilizado pelo programa. Destacamos que o último pagamento presente no banco de dados para o Pavão-Pavãozinho foi referente ao mês de agosto de 2023, não constando nenhum outro pagamento após.

Sobre o filtro “Tipo Pgto”, também somente encontramos como resultado “Conta Corrente”, demonstrando que, naquela comunidade, o auxílio-aluguel em questão não estaria atrelado ao Bolsa Família, assim como para as comunidades anteriormente analisadas.

Como justificativas para estes baixos números, formulam-se algumas hipóteses. Para a primeira, podemos partir de Marzulo (2005), quando ele destaca que o Pavão-Pavãozinho não seria um território marcado pela carência devido à sua formação histórica, o que pode ter sido refletido na baixa necessidade de busca de mecanismos de assistência social estatais

disponíveis, o que apresentaria uma tendência distinta daquela observada para as comunidades da zona norte aqui já analisadas. Supõe-se que, por ter sido historicamente habitada por trabalhadores da região de Copacabana, teria uma tendência maior à formalização do trabalho e, com isso, uma condição social melhor.

O Complexo Cantagalo-Pavão-Pavãozinho também recebeu obras do PAC, tendo seu lançamento em novembro de 2007, prevendo obras de reurbanização, como a ampliação de praças, alargamento de ruas e rede de esgotamento sanitário. Cunha (2018) pontua que, para essas intervenções de infraestrutura, até era prevista a participação popular, mas que, na prática, se demonstrou pouco eficaz, resultando na remoção de cerca de 250 famílias. Como contrapartida aos despejos necessários para as obras, foram construídos no Cantagalo dois prédios para os removidos, tanto do Pavão-Pavãozinho, quanto do Cantagalo, com o total de 150 apartamentos.

Cunha (2018) traz também que, além da solução do remanejamento em apartamentos construídos para esse fim, o PAC também oferecia as opções de indenização e de compra assistida.⁴¹ No caso específico do Pavão-Pavãozinho, o valor da indenização, por ser constante para qualquer região da cidade, não era suficiente para que se comprasse um imóvel lá e a compra assistida também não se mostrava como opção na prática por não se terem muitos imóveis disponíveis para compra naquela localidade, e os que haviam tinham valor muito mais alto do que seria possível com a indenização do PAC (CUNHA, 2018, p. 134). Até a construção dos apartamentos, estas famílias seriam incluídas no auxílio-aluguel do governo federal, tendo o valor de R\$450 à época para que arcassem com um aluguel de forma provisória.

Devido à pressão exercida pelos moradores, eles conseguiram que o auxílio-aluguel a ser disponibilizado para os removidos fosse aumentado para R\$650. Supomos que o valor observado a partir de outubro de 2013 também tenha sido obtido graças à mobilização dos moradores. Segundo Cunha (2018), muitas intervenções previstas não foram concluídas até 2009, quando seria o

⁴¹ O mecanismo de compra assistida consiste basicamente no financiamento, por parte do ente promotor da desapropriação, de outro imóvel com valor teoricamente semelhante ao desapropriado.

prazo inicial, sendo retomadas em 2011, já no governo de Dilma Rousseff, no escopo do PAC 2. Mesmo após o PAC 2, diversas intervenções previstas não foram concluídas.

No próximo tópico, analisaremos outra comunidade situada na zona sul, o Santa Marta.

4.2.4 Santa Marta

Localizada no bairro de Botafogo, o Santa Marta (ou Morro Dona Marta) tem cerca de 4.800 moradores em 1.370 domicílios (SILVA; CARVALHO, 2015), tendo a sua origem na década de 1930, com a ocupação por trabalhadores ligados à obra do Colégio Santo Inácio. Com a valorização dos bairros da zona sul nas décadas seguintes, surgiram mais construções e então mais trabalhadores foram morar lá, com destaque para trabalhadores vindos do Nordeste. Seus limites são bem definidos, tendo sua expansão decorrente do adensamento das casas e verticalização, segundo Silva e Carvalho (2015).

Em 2008, foi construído um plano inclinado para facilitar o acesso às partes mais altas do morro, contando com cinco estações. No mesmo ano, foi instalada a Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) nessa comunidade por meio da política de segurança do governo do estado de “retomar” o território das mãos do crime organizado, presente desde a década de 1980.

Trata-se da primeira comunidade a receber uma UPP. Para Medeiros *et al.* (2016), a presença da UPP fez com que aumentasse na comunidade a presença de turistas, pesquisadores e jornalistas, trazendo um novo fluxo de circulação, fenômeno segundo o qual os autores consideram como “pobreza turística”. O Santa Marta passaria, a partir daquele momento, a ser um modelo a ser seguido que buscava apresentar a cidade do Rio de Janeiro como um produto a ser consumido no contexto do planejamento urbano estratégico (MEDEIROS; VILAROUCA; MENEZES, 2016, p. 575). Ainda sobre isso, o seguinte trecho é elucidativo:

A projeção alcançada pela favela Santa Marta nos meios da imprensa contribuíram para a construção de um *status* que a destaca em relação a outros assentamentos urbanos. Ela passa a ser

considerada uma “favela modelo”, e torna-se objeto de alguns empreendimentos, governamentais e privados, que buscam utilizar-se desta “marca” (BARBOSA, 2018, p. 115).

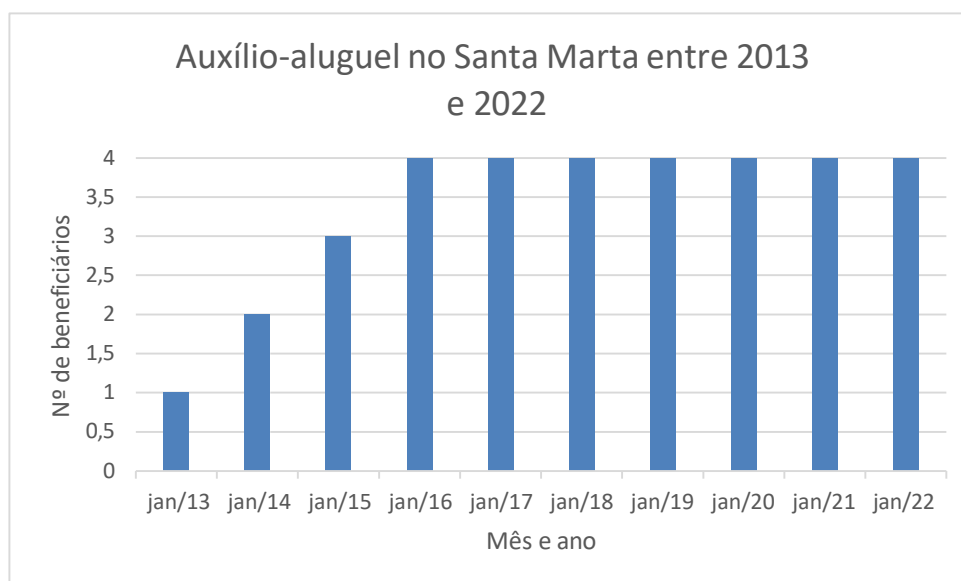
Antes da instalação da UPP, a comunidade já recebia obras do PAC e, a partir da UPP, foram realizadas, no âmbito do Programa Estadual de Urbanização, mais obras de infraestrutura, como redes de esgoto e água, pavimentação e construção de unidades habitacionais (SILVA; CARVALHO, 2015, p. 7). Em 2009, foi construído pelo governo do estado, do lado direito do morro, um muro de concreto, uma eco-barreira, visando a contenção da expansão da favela em direção à mata. Essas intervenções, ante a pacificação, tornaram favelas como o Santa Marta mais atraentes em um contexto de busca pela atratividade do turismo, causada pelos grandes eventos que viriam a ser sediados na cidade, como a Copa do Mundo de 2014 e as Olimpíadas de 2016. No mapa abaixo, podemos ver a comunidade circundada pela linha vermelha.

Figura 06 – Mapa do Santa Marta



Fonte: Google Maps.

Os dados sobre auxílio-aluguel no território serão analisados a seguir.

Gráfico 07 – Série histórica do auxílio-aluguel no Santa Marta entre jan/2013 e jan/2022

Fonte: elaboração própria com dados do governo do estado do Rio de Janeiro.

Dado o tamanho relativamente pequeno da comunidade, esperava-se que, como o caso do Pavão-Pavãozinho, os números de beneficiários do auxílio-aluguel não fossem de grande dimensão. O Santa Marta conta com menos beneficiários ainda que o Pavão-Pavãozinho, como podemos verificar comparando os gráficos 05 e 07. O benefício passou a ser disponível em setembro de 2012 com o valor de R\$400, que se manteve constante ao longo da análise. Apesar de ter quadruplicado o número de beneficiários entre 2013 e 2022, o número é bem baixo, não se mostrando como relevante para que se faça a análise de quantas casas poderiam ser financiadas com o mesmo valor despredido no programa.

Enfatizamos que os resultados obtidos para o estudo de caso no Santa Marta se restringem a uma amostra muito pequena comparada com as que já vimos até o momento. Escolhemos por mantê-los na presente análise, mas destacando que devem ser ponderados devido ao tamanho da amostra obtida.

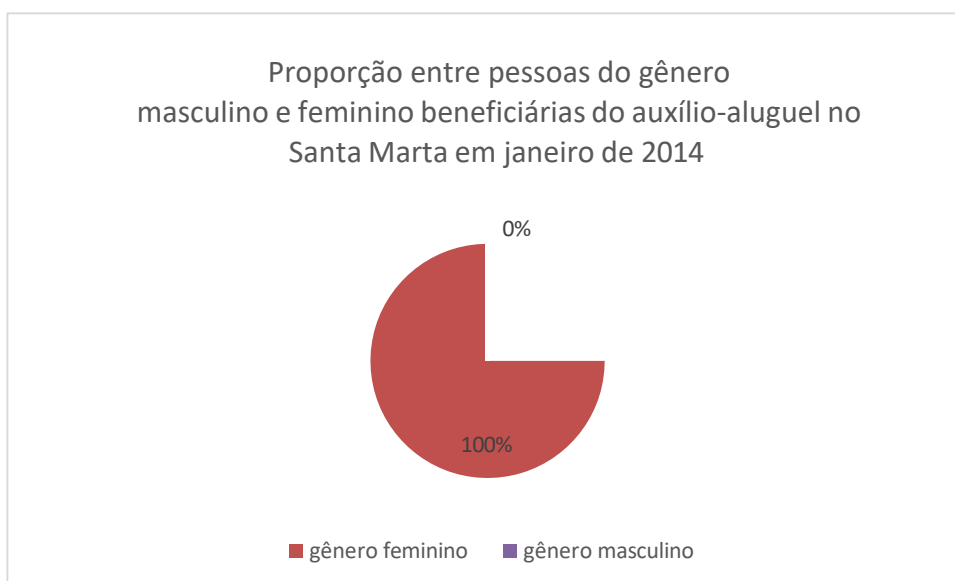
Acreditamos que esses baixos números possam ser atribuídos a alguns dos fatores já mencionados para o caso do Pavão-Pavãozinho, como o fato de terem sido territórios historicamente habitados por trabalhadores da zona sul, ou seja, pessoas provavelmente já inseridas no mercado de trabalho formal. O fato de estar localizada próxima a uma área bem-dotada de equipamentos

públicos e de fácil acesso a meios de transporte coletivos também pode se apresentar como um desses fatores comuns aos dois casos.

Para a construção do plano inclinado em 2008, foi necessário remover algumas casas que estavam no caminho da obra. Isso nos leva a acreditar que parte dos requerentes de auxílio pode ter sido afetada por essas remoções, tanto para a construção do plano inclinado, como para as demais intervenções, como as do PAC. Além disso, com a pacificação pela UPP (Unidade de Polícia Pacificadora) e o aumento do fluxo de turistas na área, é provável que também tenham ocorrido remoções brancas, que envolvem pessoas que não conseguiram mais pagar o aluguel devido ao aumento dos preços causado pela valorização imobiliária no território, fenômeno chamado de gentrificação.

A seguir, apresentamos o gráfico da análise de gênero realizada.

Gráfico 08 – Análise de gênero entre os beneficiários no Santa Marta em janeiro de 2014



Fonte: elaboração própria com dados de governo do estado do Rio de Janeiro.

Apesar de em todos os casos anteriores termos visto a presença da maioria de mulheres como beneficiárias do programa, nesse caso, no mês e ano de referência utilizados, temos 100% de beneficiárias mulheres, parecendo confirmar a hipótese de feminização do déficit habitacional.

Também para este caso não se verificou o pagamento do benefício atrelado ao programa Bolsa Família no recorte utilizado.

Encerramos por aqui a exposição dos dados obtidos sobre o auxílio-aluguel no Rio de Janeiro. O próximo capítulo realiza algumas considerações finais dos resultados obtidos pela pesquisa e verifica as hipóteses previamente levantadas. No próximo tópico, iremos examinar o potencial da locação social de ser um meio de redução do déficit habitacional.

4.3 Proposição da locação social como instrumento potencialmente viável para o enfrentamento do déficit de moradia

Retomando a conceituação anteriormente exposta de habitação como um serviço ou direito, e não como um bem, considerando a alta concentração do déficit habitacional no Brasil nas classes de renda baixa, a opção de provimento habitacional através de uma política de locação social demonstra-se como viável e indicada, segundo a literatura especializada. A definição de locação social a ser utilizada será a seguinte:

A locação social se fundamenta na ideia de prestação de um serviço pelo Estado ou desse em parceria com o setor privado, com o intuito de viabilizar a moradia à população de baixa renda. Essa moradia é fornecida, com alugueis subsidiados, ou não, pelo poder público, sem a transferência de propriedade do imóvel, que pode ser público ou privado, para o beneficiário (BEZERRA; MELLO, 2021, p. 5-6).

Bezerra e Mello (2021) destacam que, no Brasil, a locação social é mecanismo de provimento habitacional constante na Política Nacional de Habitação (PNH), expressa no Plano Nacional de Habitação (PlanHab), que inclui diretrizes para a criação de linhas de financiamento destinadas à produção de unidades para locação subsidiada. Dentre os poucos municípios que possuem em suas legislações esse mecanismo, destaca-se São Paulo.

Como evidências que embasam a hipótese defendida aqui, de que a locação social é uma política viável e recomendada, temos, além de Pasternak e Bógus (2014), que defendem essa solução pelo seu potencial de proporcionar uma localização e infraestrutura mais adequadas e um não comprometimento severo da renda das famílias, Baltrusis e Mourad (2014), ao destacar a possibilidade de ser uma política que leva em consideração as diferentes fases da vida, podendo ser adequada em diversos casos, muitas

vezes não englobados pelos programas convencionais de produção de novas habitações para financiamento.

Entre esses casos, Blanco *et al.* (2016) destacam que, existem famílias extremamente pobres que não têm condição de pagar aluguel, situações que poderiam ser abarcadas pela locação social. Em São Paulo, já existe exemplo de imóvel para locação social voltado para pessoas em situação de rua.⁴² No PNH, consta o tópico “Promoção Pública de Unidades Habitacionais em Centros Históricos e Áreas Urbanas Consolidadas”, dedicado ao atendimento dessa população que, devido ao seu alto grau de vulnerabilidade, não teria acesso à propriedade de um imóvel.

Ainda em relação às famílias de renda mais baixa, a investigação de Mercês *et al.* (2014) parte da hipótese de que a locação social seria uma forma de solução adequada de provisão de moradia para famílias até cinco salários-mínimos, de maneira que a locação social fosse uma forma complementar às demais políticas de provisão habitacional. O estudo realizou uma estimativa da oferta potencial para aluguel social no Centro Histórico de Belém (PA) e encontrou uma expressiva participação do ônus por aluguel urbano como componente do déficit habitacional naquela região. Esta população seria integrante de uma potencial demanda pela locação social (MERCÊS; TOURINHO; LOBO, 2014, p. 308).

Os autores consideram que seria uma maneira de, além de garantir moradia digna e bem localizada, contribuir para a conservação de patrimônio histórico-cultural ao se constituir um parque de locação a partir de edificações desocupadas ou subutilizadas. Na experiência anteriormente citada de parque locacional de São Paulo para pessoas em situação de rua, o imóvel utilizado foi um edifício reabilitado do Centro Histórico de São Paulo. Na França, o programa de locação social, além de incluir a construção de empreendimentos

⁴² Para saber mais sobre o pioneiro projeto piloto de locação social para pessoas em situação de rua da cidade de São Paulo, ver a apresentação de Mauricio Bárcenas em: Mesa 3 – Políticas Públicas de aluguel no Brasil. **Seminário Moradia de Aluguel**. 15 set. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=45uZbMbO6Wc>>. Acesso em 7 maio. 2022.

voltados para esse fim, também funciona como requalificação (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 34).

Realizando os cálculos a partir dos gastos de implantação de um determinado conjunto habitacional do PMCMV no Distrito Federal e a quantidade de moradia que poderia ser subsidiada através da locação social em áreas já urbanamente consolidadas da cidade, Bezerra e Mello (2021) chegaram ao resultado de que, com o mesmo valor utilizado na construção do conjunto do PMCMV em questão, seria possível atender, através da locação social, em um período de 20 anos, mais famílias do que no PMCMV (BEZERRA; MELLO, 2021, p. 11).

Destaca-se que o subsídio seria de 100% para o programa e os apartamentos estariam localizados em áreas com acesso a equipamentos públicos de transportes e serviços. É relevante também a constatação de que, ao se construir grandes conjuntos habitacionais em áreas afastadas do tecido urbano já consolidado, leva à necessidade de diversos custos adicionais com a provisão da infraestrutura básica requerida, como já levantamos previamente, além do ônus na vida diária dos próprios moradores (BEZERRA; MELLO, 2021, p. 13).

Apesar do enfoque nas diversas vantagens que a locação social apresenta nesse contexto, temos que levar em consideração que os gastos acessórios à locação, como condomínio e luz, não foram contados nos cálculos em questão, mas sugere-se que sejam considerados em posteriores exercícios de formulação de propostas para que sejam ainda mais inclusivos. Em relação ao comprometimento da renda, Mello e Bezerra (2019) salientam a grande importância dos critérios de seleção dos beneficiários desses programas, que, nas experiências inglesas e francesas especificamente, não poderiam comprometer mais que 30% da renda familiar com o aluguel.

Traremos a seguir mais algumas considerações das experiências internacionais em relação à política de locação social, como provimento de habitação permanente, para que seja possível pensarmos em potenciais alternativas a serem empregadas na realidade brasileira. Importante consideramos o que destacam Santos Junior e Werneck (2015) em relação aos

enfoques das políticas de habitação social nos países da União Europeia, como crescentes regulações em relação às normas de habitabilidade, imposição de limites ao aluguel no setor privado, alugueis de habitação social e oferta de subsídios individuais em políticas de cunho neoliberal (SANTOS JUNIOR; WERNECK, 2015). Mello e Bezerra (2019) endossam a magnitude da locação social ao pontuarem que esta já é prática consolidada em diversas cidades da Europa e Estados Unidos, tendo sido um mecanismo importante de combate ao déficit habitacional no pós-guerra (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 32).

Em Mello e Bezerra (2019), as autoras partem da premissa de existência de certo desconhecimento entre o meio técnico e acadêmico das características dos programas de locação social, e o seu estudo poderia atuar contribuindo para melhorar as alternativas de provimento de habitação social no Brasil. Para tanto, as autoras analisam as já consolidadas experiências francesas e inglesas. Enquanto atores, destacam-se nessas experiências a existência de um regulador, no caso, o Estado, um construtor e gestor, como entidades sociais ou construtores/empresas privadas, um financiador, como um banco público e os beneficiários (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 36).

Santos *et. al* (2016) também trazem a experiência internacional de locação social no caso francês, mas cabe aqui recuperarmos alguns pontos. O primeiro seria a qualificação da moradia social na França como sendo um serviço público, gerido por um regime jurídico próprio, o que garantiria uma determinada autonomia em relação às pressões e lógicas do mercado. Ou seja, podemos dizer que há a constatação da incapacidade de correção do mercado sem que se tenha intervenção estatal.

O segundo seria o efetivo (e expressivo) emprego da política de locação social como prática constante das políticas de habitação para os mais pobres. Dentro do parque social de moradia, as locações representariam cerca de 36% (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016, p. 233). Já Breviglieri e Andrade (2016) trazem os dados de que, nas grandes cidades francesas, se teria, em média, 20% das residências para locação social e que, na União Europeia como um todo, os programas de locação social chegariam a atender 1/5 das famílias (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016).

Bezerra e Mello (2021), ao contextualizam a utilização da locação social no plano internacional, elencam como vantagens, além das já citadas redução de custos para o Estado e previsão de melhores infraestruturas a serem ofertadas, a possibilidade de *mix* social e de que as pessoas escolham local e tamanho de suas moradias, aspectos que são geralmente definidos pelas empreiteiras, e não pelos beneficiários de programas habitacionais, excluindo, por exemplo, o caso específico do PMCMV Entidades⁴³.

Em Mello e Bezerra (2019), as autoras destacam, em relação à experiência francesa, que mais importante do que atender a muitas pessoas seria prover um atendimento que de fato possibilitasse a habitação ser um fator de ampliação de possibilidades de inserção social. Perspectiva que se mostra urgente que seja considerada nas próximas iniciativas de habitação social a serem realizadas no Brasil.

Em relação ao potencial de melhores inserções na malha urbana consolidada através da política de locação social, Mello e Bezerra (2019) assinalam que, por ser um sistema de duplo subsídio, tanto para o provimento, quanto no acesso, possibilitaria a oferta de imóveis para locação em áreas consolidadas. Assim, haveria, nesses casos, um diálogo entre a política de habitação e o planejamento urbano ao mesmo tempo com o atendimento de diversas classes sociais (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 37). Destacamos que a estratégia de duplo subsídio é também presente no PMCMV, o quenão garantiu necessariamente melhores localizações.

Sobre o regime jurídico próprio da locação social na França, é destacada a atuação dos chamados operadores sociais de locação ou organismos habitacionais de locação moderada (HLM). São estes os órgãos responsáveis pela construção e administração dos imóveis a serem posteriormente locados

⁴³ “(..) o governo federal instituiu o subprograma Minha Casa Minha Vida Entidades (MCMV-E), estruturado para atender a um grupo de pessoas e famílias com renda de até três salários mínimos, cujo acesso ao crédito habitacional se daria através de entidades organizadas, associações, conselhos comunitários, utilizando, para tanto os recursos do Fundo de Desenvolvimento Social”. Disponível em: MEYLAN, A. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU**, v. ano 5, n. 8, p. 77–97, jun. 2019.

através da locação social. Consegue-se, apesar dessa descentralização, a garantia de níveis mínimos de qualidade e controle da execução a nível nacional (SANTOS; MEDEIROS; LUFT, 2016, p. 235).

A existência de um organismo autônomo para a gestão da política de locação social parece ser uma alternativa às dificuldades relatadas em Bezerra e Mello (2021) em relação à implantação da referida política no Brasil, como a dificuldade de obtenção de recursos públicos para a sustentabilidade econômica, o excesso de responsabilidade do município com a elaboração do programa e sua manutenção e a visão errônea de que o programa seria um benefício de assistência social. Parece-nos que os problemas de gestão relatados poderiam ser resolvidos com a adoção de um modelo como os europeus, no qual a gestão do programa e seus recursos ficam inteiramente a cargo de um organismo a parte, cabendo ao Estado não mais que supervisionar e garantir uma coordenação das ações a um nível mais geral.

Em relação a isso, Mello e Bezerra (2019) observaram que, no começo dos programas de locação franceses e ingleses analisados, o Estado era o único ator na provisão e na gestão das unidades habitacionais, atuação que foi sendo mudada ao longo tempo e substituída por um papel de regulação e provimento dos mecanismos financeiros às entidades sociais ou privadas para a construção e gestão das moradias para locação social. Logo, ao Estado coube o cargo de definição das regras e subsídios, transferindo para as entidades sociais e/ou construtores privados a responsabilidade pela construção e gestão dos empreendimentos (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 36-37).

Podemos extrair a partir dessas experiências já consolidadas a expertise de implementação mais funcional desse tipo de política. Cabe o desafio para as propostas futuras de programas de locação social no Brasil encontrar a melhor forma de relação entre o Estado e os demais agentes, sem desconsiderar as experiências internacionais que revelaram dificuldades em se concentrar ao Estado todas as atribuições.

Levando-se em consideração o histórico das políticas habitacionais no Brasil, o setor privado desempenha um papel crucial, surgindo ônus sociais

devido à busca pela maximização do lucro por parte desses agentes. Diante desse contexto, torna-se ainda mais desafiador conceber arranjos que harmonizem os interesses desses atores, viabilizando programas habitacionais que sejam abrangentes e efetivos, capazes de proporcionar moradia digna e bem localizada para aqueles que dela necessitam. O contexto institucional do Brasil demonstra-se, portanto, como um fator importante a ser levado em consideração quando pensamos em possíveis alternativas de provimento habitacional que não passe pela via da propriedade e que atinjam, de fato, as classes mais baixas. Em outras palavras: “(..) quando o assunto é moradia, o mercado imobiliário e a especulação, não raramente, acabam levando vantagem em detrimento da necessidade dos que mais precisam” (ANDRADE; BREVIGLIERI, 2016, p. 119).

Considerando o déficit habitacional crônico no Brasil, Mello e Bezerra (2019) destacam o potencial de atendimento mais rápido e contínuo desse déficit pela locação social do que a provisão via propriedade, com redução dos custos por parte do Estado, podendo proporcionar melhores cidades ao se reduzir o espraiamento urbano, como o que costuma ocorrer na construção de conjuntos habitacionais característicos da provisão por meio da propriedade (MELLO; BEZERRA, 2019, p. 38).

Entendemos que, após termos analisado as experiências de políticas habitacionais realizadas no Brasil e historicamente voltadas à propriedade e, ao consideramos o déficit habitacional crônico que temos no país, a opção da locação social apresenta-se com um potencial, dentro do horizonte de não-ruptura com o sistema econômico vigente, de melhorar o déficit e garantir os direitos à moradia e à cidade a cada vez mais pessoas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No primeiro capítulo, refletimos sobre questões referentes à moradia em um conceito mais amplo e localizado dentro da realidade que chamamos de capitalista periférica, que, como vimos, impõe uma série de problemáticas específicas. Ao revermos as origens das políticas de habitação no Brasil, pudemos identificar claramente a gênese do “sonho da casa própria” e atestar sua origem como uma escolha política fruto de determinado contexto histórico. Identificamos também como, ao longo do tempo, as políticas de habitação alternam períodos de maior ou menor inclusão social, mas mantendo um claro *modus operandi*, a moradia deve ser adquirida através da propriedade.

Ao se pensar em alternativas a essa lógica que não separa os conceitos de moradia e de propriedade, realizamos, então, uma busca pelo atual estado da arte dos estudos sobre aluguel no Brasil. Verificamos como o papel da propriedade é muito mais amplo em nossa sociedade, resultando até em uma vulnerabilidade jurídica aos que dela não usufruem. Vimos também a existência de um mecanismo, o auxílio-aluguel, que, na teoria, visaria a garantia do direito à moradia, mesmo que de forma temporária, e buscamos analisar alguns diferentes formatos nos quais se apresenta.

Após termos analisado as comunidades do Jacarezinho, Alemão, Pavão-Pavãozinho e Santa Marta, refletimos sobre estes resultados conjuntamente. Destacamos que as conclusões a seguir são válidas a partir dos dados previamente apresentados e discutidos neste trabalho, enfatizando que não trabalhamos com uma amostra geral, mas, sim, através de um estudo de caso.

A escolha pela análise de duas comunidades localizadas na zona norte da cidade e duas na zona sul mostrou-se aparentemente como acertada, visto ter sido possível identificar dois padrões diferentes de tendências nas regiões. A zona norte, por ser uma região de renda mais baixa comparada à zona sul, apresentou os maiores números de assistidos pelo programa de auxílio-aluguel em magnitude expressivamente maior. O que não indica com isso que as favelas da zona sul estiveram imunes à remoção por obras públicas ou calamidades climáticas.

Considerando uma questão racial, os bairros da zona norte são consideravelmente mais negros do que os da zona sul.⁴⁴ É sabido que, no Brasil, a população negra tem uma dificuldade de acesso a empregos mais bem remunerados, sendo, portanto, maior o nível de subemprego e desemprego desta população.⁴⁵ Negro, pobre e favelado se tornam identidades vistas frequentemente como uma só. Logo, esta população, já em sua maioria negra, que acreditamos ser a maioria quantitativa dos beneficiários do programa aqui analisado, pobre e periférica, que recorre ao auxílio-aluguel, de valor já muito defasado em relação aos preços correntemente praticados, é levada à busca de moradias ainda mais precárias, levando em conta a restrição orçamentária imposta pelo valor do benefício. Dessa maneira considerando uma solução permanente que não parece ser garantida na prática à essa população, se tranforma em um ciclo de desigualdade e pobreza que vai se perpetuando indefinidamente, contrariando a natureza teoricamente pontual do mecanismo utilizado e acentuando a desigualdade. Como o relatório gerado pelo site do Portal Aluguel Social não possui informações sobre a cor/raça dos beneficiários, não foi possível realizar uma análise quantitativa sobre isso neste momento.

Outro ponto que também pudemos observar a partir dos dados é a expressividade de mulheres em relação aos homens que recorrem ao benefício do auxílio-aluguel. O que nos indica uma vulnerabilidade ainda maior de um gênero, o feminino, em relação ao masculino. Podemos atribuir como fatores para esses dados a histórica desigualdade de salários entre os gêneros, pois

⁴⁴ Com base nos dados do Censo de 2010, foram elaborados mapas que demonstram a segregação racial na cidade do Rio de Janeiro que embasam a afirmação. A seguir, alguns dos principais resultados: “Embora a população branca esteja espalhada pela cidade, há uma concentração intensa na Zona Sul, a área mais nobre da cidade. Barbosa descobriu que 80% da Zona Sul é branca; no bairro mais rico do Rio, a Lagoa, esse número sobe para 90%.” e “Pretos estão principalmente concentrados nas Zonas Norte e Oeste, com pontos de concentração espalhados pela cidade que podem ser identificados como favelas”. Para mais informações, ver: CLARKE, Felicity. **Mapas Mostram a Segregação Racial no Rio de Janeiro. RioOnWatch**, 17 nov. 2015. Disponível em: <<https://rioonwatch.org.br/?p=17005>>. Acesso em: 21 maio. 2024

⁴⁵ Segundo o IBGE com dados de 2021, 69% dos cargos gerenciais no Brasil eram ocupados por brancos enquanto somente 29,5% eram ocupados por negros. As taxas de desocupação e de subutilização da força de trabalho não importando o nível de instrução também são majoritariamente de negros. Ver mais em: IBGE. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. v. 2. ed.

até hoje os homens ganham em média mais do que as mulheres ⁴⁶, e as diversas violências sofridas pelo o gênero feminino, como a violência doméstica. Como a femininização do déficit habitacional é uma tese presente já na literatura especializada, encontramos, portanto, resultados que embasam esta hipótese.

Foi possível observar também, nos casos analisados, o emprego do auxílio-aluguel a partir de obras de infraestrutura, como as realizadas através do PAC. Já refletimos um pouco sobre isso quando abordamos o tema dos despejos e das remoções, porém, vale destacar este fato novamente. Em alguns dos casos estudados, como no Alemão e no Pavão-Pavãozinho, locais onde parte das obras dessas intervenções não foram terminadas, Santos (2017) apontou, por exemplo, um desinteresse pela melhora efetiva da qualidade de vida da população local. Quando consideramos que, devido a algumas dessas intervenções, dezenas de famílias ficaram dependentes do auxílio-aluguel por mais de dez anos, como expomos o caso de algumas famílias do Alemão, é importante refletir sobre o modo como as intervenções são planejadas e executadas, encarando a concessão do auxílio-aluguel como o que é de fato, uma assistência pontual que deve se atrelar a um atendimento habitacional definitivo.

Destacamos também novamente o limite imposto ao trabalharmos exclusivamente neste momento o auxílio-aluguel provido pelo governo do estado. Reconhecemos, principalmente durante as intervenções do PAC, a presença de programas similares por parte dos entes municipais e federais. Porém, por uma questão de escolha metodológica, dada pela dificuldade de obtenção de dados relacionados a esses outros agentes, optamos por somente

⁴⁶ “Entre as estatísticas da OIT (2016), constata-se que a mulher trabalha até duas horas a mais que o homem e que o gênero feminino representa um maior contingente de trabalho informal, não qualificado e por tempo parcial. Com relação à desigualdade salarial entre homens e mulheres, apesar de, em estudo recente, a instituição ter constatado que houve redução nas diferenças salariais de 30% para 23%, ainda se precisará de mais 70 anos para suprimir essa disparidade, que implica, também, a redução da cobertura previdenciária da mulher, em consonância com o percentual anual de redução (OIT, 2016) – o que concorre para a “crescente feminização da pobreza” (Jürgen HABERMAS, 2002, p.296). Disponível em: Lima, C.R. N DE A. Gênero, trabalho e cidadania: função igual, tratamento salarial desigual. **Revista Estudos Feministas**, v.26, n.3, .47164, 2018.

analisar o ente estadual. A ampliação desta análise para os demais agentes citados se apresenta como uma agenda futura de pesquisa.

No caso do auxílio-aluguel provido pelo estado do Rio de Janeiro, presente através dos Decretos nº 42.406 de 2010, nº 43.091 de 2011 e o nº 44.052 de 2013, não se prevê que haja a fiscalização do destino no benefício. Ou seja, o governo não tem controle, na prática, de como este dinheiro será empregado. O que, considerando a análise realizada, faz crer que, em diversos casos, acabe, por exemplo, no financiamento do mercado informal de moradia de aluguel. Logo, o valor do benefício pode ter como destino o financiamento de moradias que não atendam os requisitos básicos de infraestrutura e de localização adequados. Destacamos que, no caso de um aluguel informal, o inquilino pode não possuir segurança jurídica, por exemplo. Caso houvesse algum controle por parte do estado do destino dessas verbas, se poderia, ao menos, garantir que o mesmo propiciasse necessariamente uma moradia minimamente adequada. Levanta-se a hipótese também de que esta verba possa atender a outras necessidades das famílias, como alimentação ou despesas médicas, visto que seu valor foi frequentemente contestado por não ser suficiente para o pagamento de um aluguel e que não há nenhuma fiscalização do destino efetivo da verba do benefício.

Em relação filtro ao “Tipo Pgto”, em nenhuma das buscas realizadas nas quatro comunidades analisadas, encontramos o benefício atrelado ao programa Bolsa Família. Por ser um programa que condiciona a transferência de renda a contrapartidas, como a frequência escolar e vacinação das crianças, consideramos que a junção dos dois benefícios, o auxílio-aluguel e o Bolsa Família poderia talvez produzir resultados melhores caso conjugados, podendo, assim, atuar como meio de redução da desigualdade de forma mais ampla.

Embora o recorte temporal escolhido entre 2012 e 2022 abranja o período de emergência sanitária causado pela covid-19, entre 2020 e 2022, não conseguimos, com os dados disponíveis neste momento, relacionar o comportamento do auxílio-aluguel com a pandemia. Entendemos, entretanto, que, durante esse período, muitas pessoas ficaram desempregadas, o que poderia levá-las a pleitear o auxílio de forma judiciária, por exemplo. Mas não

pudemos, neste momento, realizar nenhuma correlação entre o contexto da pandemia e os dados apresentados.

Nossa conclusão até este momento é que o mecanismo de auxílio-aluguel não parece ser capaz de garantir uma moradia adequada à população que dele necessita, em uma perspectiva que o considera como tendo sido formulado para este fim, sendo, portanto, somente mais um meio de despossessão dos já despossuídos. Concordamos com a visão de que o auxílio-aluguel é precário e emergencial, assim como descrito no Decreto nº 47.763 do governo do estado do Rio de Janeiro. Reiteramos a conclusão já levantada de que nem toda intervenção pública em relação à moradia pode ser considerada uma política, o auxílio-aluguel, assim, não pode ser considerado uma política, pois, como vemos, não resolve o problema, mesmo que temporariamente. Na perspectiva adotada aqui, estamos considerando que uma política pública tem como objetivo o enfrentamento de um problema de origem pública, logo, na medida em que esse enfrentamento se dá forma precária como pudemos ver no caso estudado do aluguel social, acreditamos poder realizar a crítica de que este não pode ser considerado uma política pública por isso.

Como nosso objetivo foi além de refletirmos sobre a questão habitacional de forma mais ampla e analisar mais detidamente o caso do auxílio-aluguel no Rio de Janeiro, trazer um viés propositivo ao apresentar como uma possível opção à realidade brasileira uma política de moradia alternativa através da locação social, destacamos que a lei do “novo” PMCMV prevê estímulo à implantação da locação social como meio de promoção do direito à cidade e à moradia⁴⁷. A locação social nos parece ter o potencial de efetivamente garantir o direito à moradia digna, como preconizado na nossa Constituição. Embora ainda dentro do acesso pelo mercado, o que como sabemos sempre relegará

⁴⁷ “Art. 4º Os objetivos do Programa serão alcançados por meio de linhas de atendimento que considerem as necessidades habitacionais, tais como: (...) IV – fomento à criação de mercados de locação social de imóveis em áreas urbanas” (BRASIL. LEI Nº 14.620 DE 13 DE JULHO DE 2023). Acesso em: 14 jul. 2023.

a marginalidade uma parte considerável da população, nos parece, sim, uma opção com potencial de ser mais inclusiva socialmente.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, L. T.; BREVIGLIERI, Z. L. Direito à moradia e gentrificação: a política de aluguel em foco. **Revista de Direito Urbanístico Cidade e Alteridade**, v. 2, n. 1, p. 116–136, jun. 2016.

Ao vivo 13/07 | Presidente Lula participa da Cerimônia de Sanção do Novo Minha Casa, Minha Vida. Brasília, 13 jul. 2023. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=72UcPpfFvAc>.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto legislativo 01 de 29 de novembro de 2016. . 29 nov. 2016.

AZEVEDO, S. Vinte e dois anos de política de habitação popular (1964-86): Criação, trajetória e extinção do BNH. **Rev. Adm. públ.**, v. 22, n. 4, p. 107–119, 1988.

BALBIM, R. N. **Do casa Verde e Amarela ao Banco Nacional da Habitação, passando pelo Minha Casa Minha Vida: Uma avaliação da velha nova política de desenvolvimento urbano.** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2022. Disponível em: <<https://doi.org/10.38116/td2751>>.

_____. **O MCMV voltou: Dos tons de cinza do CVA ao policromatismo das pautas identitárias, quais revisões e possibilidades a MP nº 1.162 e suas 253 emendas anunciam.** Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), jul. 2023. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.38116/dirur37>>.

BARBOSA, G. “Favela modelo de quê?": O processo de “reencantamento” da Santa Marta através do mercado de turismo. **Ensaíos**, v. 7, p. 111–130, 11 fev. 2018.

BARROS, M. A. DE. **Ambientalização do urbano: o caso do Complexo do Alemão na Zona Norte da cidade do Rio de Janeiro**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional)—Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2012.

BALTRUSIS, N.; MOURAD, L. N. Política habitacional, regulação do solo e aluguel social no Brasil. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 231–233, ago. 2014.

BENARDINO, R. L. **Housing for Survival: insecurity of tenure, property loss and domestic violence against women in Recife**. Recife: UFPE, 2021.

BENCHIMOL, J. L. A modernização do Rio de Janeiro. Em: DEL BRENNNA, G. R. (Ed.). **O Rio de Janeiro de Pereira Passos: uma cidade em questão**. [s.l.: s.n.]. p. 599–611.

BEZERRA, M. DO C. DE L.; MELLO, C. M. C. DE. A casa própria e a locação social numa óptica urbanística e econômica. **Paranoá: cadernos de arquitetura e urbanismo**, n. 29, 27 abr. 2021.

BLANCO, A. G. La realidad del alquiler en América Latina y el Caribe. Em: BLANCO BLANCO, A. G.; FRETES CIBILS, V.; MUÑOZ, A. F. (Eds.). **Busco casa en arriendo: promover el alquiler tiene sentido**. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 2014. p. 21–63.

BLANCO, A.; GILBERT, A.; KIM, J. Housing tenure in Latin American cities: The role of household income. **Habitat International**, v. 51, p. 1–10, fev. 2016.

BONDUKI, N. G. Origens da habitação social no Brasil. **Análise Social**, v. xxix, n. 3^a, p. 711–732, 1994.

BOTEGA, L. DA R. De Vargas a Collor: urbanização e política habitacional no Brasil. **Espaço Plural**, v. VIII, n. núm 17, p. 65–72, 2007.

BRANDÃO, C. A. et al. Wilson Cano, intérprete da questão regional e urbana do Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 22, 9, out. 2020.

BRASIL. Lei nº 14.216 de 7 de outubro de 2021. . 2021.

CAMPANHA Nacional pelo Despejo Zero. , ago. 2021. Disponível em:

<<https://www.campanhadespejozero.org/producao>>. Acesso em: 21 out. 2022.

BRASIL. LEI Nº 14.620 DE 13 DE JULHO DE 2023. . 14 jul. 2023.

CANO, W. **Reflexões sobre o capital mercantil na questão regional e urbana do Brasil**. Campinas: IE/UNICAMP, 2010.

_____. **Novas determinações sobre a questões regional e urbana após 1980**. Campinas: IE/UNICAMP, 2011.

CARDOSO, A.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. Em: **Programa Minha Casa Minha Vida e seus Efeitos Territoriais**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013. p. 17–65.

CARDOSO, A. et al. **Direito à Cidade e Habitação: Condicionantes institucionais e normativas para a implementação de políticas (programas e projetos) de urbanização de favelas no Município do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: IPPUR UFRJ, abr. 2020. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/wp-content/uploads/2021/04/Relatorio-Final_Rio-de-Janeiro_UFRJ.pdf>.

CARVALHO, L. **Valsa Brasileira: Do boom aos caos econômico**. 1ª ed. ed. São Paulo: Todavia, 2018.

CIDADE DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.637 de 18 de junho de 2018. . 19 jun.2018.

CUNHA, J. B. “O projeto já chegou até nós pronto e não podemos mudar muita coisa!”: a metodologia participativa do PAC e a atuação das lideranças comunitárias no projeto de (re)urbanização de uma favela do Rio de Janeiro. **Horizontes Antropológicos**, v. 24, n. 50, p. p.117-144, abr. 2018.

Encerramento Seminário. Aluguel e desigualdade urbana: novos desafios a enfrentar. , 23 set. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=w0tIS28SuF8>>. Acesso em: 26 maio. 2022

ENGELS, F. **Sobre a questão da moradia**. Tradução: Nélcio Schneider. São Paulo:Boitempo, 2015.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 42.406 de 13 de abril de 2010. . 13 abr. 2010.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 43.091 de 20 de julho de 2011. . 20 jul. 2011.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 45.806 de 03 de novembro de 2016. . 3 nov. 2016.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Lei nº 8.778 de 31 de março de 2020. . 31 mar. 2020.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 47763, de 16 de setembro de 2021. . 16 set. 2021.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto Nº 48695, de 18 de setembro de 2023. . 18 set. 2023.

EUCLYDES, F. M. et al. O processo de política pública do “Minha Casa, Minha Vida”: criação, desenvolvimento e extinção. **Revista de Sociologia e Política**, v. 30, n. 20, 2022.

FIRPO, S.; TAVOLARI, B. Políticas de moradia em momentos de crise: a centralidade do aluguel. Em: MACHADO, L. M.; MUSACCHIO, A. (Eds.). **Legado de uma pandemia: 26 vozes conversam sobre os aprendizados para política pública**. 1ª edição ed. Rio de Janeiro: Autografia, 2021. p. 60–75.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. **Déficit habitacional no Brasil 2015**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2018.

_____. **Déficit Habitacional no Brasil 2016-2019**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2021.

HERMANN, J. Reformas, Endividamento Externo e o “Milagre” Econômico (1964-1973). Em: **Economia Brasileira Contemporânea 1945-2010**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 49–73.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Censo Demográfico 2010 Aglomerados subnormais - Informações territoriais**. Rio de Janeiro: [s.n.].

_____. **Desigualdades sociais por cor ou raça no Brasil**. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.

IGNACIO, J. DE A. **A influência do espaço na afirmação ou negação da identidade local: Um estudo de caso da favela do Jacarezinho**. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialista em Planejamento Urbano)—Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, 2003.

INSPER; INSTITUTO PÓLIS. **Conflitos fundiários coletivos urbanos e rurais: uma visão das ações possessórias de acordo com o impacto do Novo Código de Processo Civil**. Brasília: CNJ, 2021.

JACOBS, J. **Morte e vida de grandes cidades**. 3. ed ed. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2011.

KOWARICK, L. **A espoliação urbana**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LACERDA, L.; GUERREIRO, I. D. A.; SANTORO, P. F. **Por que o déficit habitacional brasileiro é feminino**. , 22 abr. 2021. Disponível em: <www.labcidade.fau.usp.br/por-que-o-deficit-habitacional-brasileiro-e-feminino/>. Acesso em: 14 jun. 2023

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. Tradução: Rubens Eduardo Ferreira Frias. 5ª. eded. São Paulo: Centauro Editora, 2008.

LIMA, H. A. S. D.; BENTES SOBRINHA, M. D. P. Aluga-se uma casa: O mercado imobiliário informal no bairro de Mãe Luiza, Natal- RN (Brasil). **Bitácora Urbano Territorial**, v. 23, n. 2, p. 49–58, 2013.

LONARDONI, F.; BOLAY, J. C. Rental housing and the urban poor: understanding the growth and production of rental housing in Brazilian favelas. **International Journal of Urban Sustainable Development**, v. 8, n. 1, p. 49–67, 2 jan. 2016.

LUFT, R. M. **Regularização fundiária urbana de interesse social: a coordenação entre as políticas de urbanismo e de habitação social no Brasil à luz de experiências do direito francês**. Tese em Cotutela (doutorado)—Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito. Université Paris 1, Panthéon-Sorbonne, Faculté de Droit., 2014.

MAGALHÃES, A. **O direito das favelas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

MARICATO, E. **Política Habitacional no Regime Militar: Do milagre brasileiro à crise econômica**. Petrópolis: Vozes, 1987.

MARINO, A.; ROLNIK, R.; LINS, R. D. Experiências de mapeamento das remoções e ameaças de remoção na região metropolitana de São Paulo. Em: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Eds.). **Observatório de Remoções 2017-2018: relatório bianual**. São Paulo: FAU USP, 2018. p. 13–42.

MARZULO, E. P. **Espaço dos pobres: identidade social e territorialidade na modernidade tardia**. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional)—Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2005.

MATARIM, K. A. **Programa Minha Casa, Minha Vida: Política de moradia no Brasil e a manutenção do padrão classista de ocupação do espaço urbano**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Ciências Econômicas)—Niterói: Universidade Federal Fluminense Faculdade de Economia, 2020.

MATTOS, F. Distribuição de renda no Brasil: meio século de desigualdade (1960-2012). **Revista Insight Inteligência**, v. n. 70, n. julho/agosto/setembro, 2015.

MEJÍA-ESCALANTE, M. E. **Moradia adequada e dignidade humana na experiência espacial**. Tese (Doutorado- Área de Concentração: Habitat)—São Paulo: FAUUSP, 2016.

MELLO, C. M. C. DE; BEZERRA, M. DO C. DE L. Contribuição para o provimento da moradia por locação social: o que aprender com a experiência internacional. **Guaju**, v. 5, n. 2, p. 30–41, dez. 2019.

MERCÊS, S. DO S. S. DAS; TOURINHO, H. L. Z.; LOBO, M. A. A. Locação social no Centro Histórico de Belém: investigação introdutória. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 299–311, ago. 2014.

Mesa 2 – Aluguel em favelas. Seminário Moradia de Aluguel. , 15 set. 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=c6Clnkz7w7U>>. Acesso em: 3 maio. 2022.

MEYLAN, A. A política de habitação social no Brasil: as inflexões da política habitacional pelo Programa Minha Casa, Minha Vida. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico- RBDU**, v. ano 5, n. 8, p. 77–97, jun. 2019.

MILANO, G. B. CONFLITOS FUNDIÁRIOS URBANOS NO PODER JUDICIÁRIO: ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS NO FUNDAMENTO DAS DECISÕES. **Revista de Direito da Cidade**, v. 9, n. 4, 23 out. 2017.

_____. Crônicas de despejos anunciados: análise das decisões em conflitos fundiários urbanos. **Revista Direito e Práxis**, v. 9, n. 3, p. 1249–1283, set. 2018.

NISIDA, V. C. et al. A inserção urbana dos empreendimentos do programa Minha CasaMinha Vida na escala local: uma análise do entorno de sete conjuntos habitacionais. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 17, n. 2, p. 63, 28 ago. 2015.

ORTIZ FLORES, E. **Producción social de la vivienda y el hábitat bases conceptuales y correlación con los procesos habitacionales**. México D.F. (México): Habitat International Coalition, 2012.

PASTERNAK, S.; BÓGUS, L. M. M. Habitação de aluguel no Brasil e em São Paulo. **Caderno CRH**, v. 27, n. 71, p. 235–254, 2014.

PEREIRA, F. P. et al. A luta contra as remoções durante e depois do COVID-19: um panorama a partir das proposições legislativas estaduais. **Revista Brasileira de Direito Urbanístico**, v. 6, n. 10, p. 23, 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE NITERÓI. Lei nº 2.425 de 10 de janeiro de 2007. . 10 jan. 2007.

ROGAR, R.; VIEIRA, P. R. S. O ALUGUEL SOCIAL COMO INSTRUMENTO PERENE DE DIGNIFICAÇÃO DA PESSOA HUMANA. **Revista de Direito da Cidade**, v. 10, n.4, 3 dez. 2018.

ROLNIK, R. **A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo**. 2ª ed. São Paulo: Studio Nobel, 1999.

_____. **Eu sou você amanhã: a experiência chilena e o ‘Minha Casa, Minha Vida’**. blog da Raquel Rolnik, 10 maio 2012. Disponível em:

<<https://raquelrolnik.wordpress.com/2012/05/10/eu-sou-voce-amanha-a-experiencia-chilena-e-o-minha-casa-minha-vida/>>. Acesso em: 27 abr. 2023.

SANTOS, C. H. M. Políticas Federais de Habitação no Brasil: 1964/1998: Texto para discussão no 654. Brasília: IPEA, 1999.

SANTOS, A. M. S. P.; MEDEIROS, M. G. P.; LUFT, R. M. Direito à moradia: Um direito social em construção no Brasil - A experiência do aluguel social no Rio de Janeiro. **Planejamento e políticas públicas**, v. 46, p. 217–242, 2016.

SANTOS, A. N. DOS. **A “participação” dos favelados em projetos de (re)urbanização: o caso do PAC no Pavão-Pavãozinho-Cantagalo**. Dissertação (mestrado)—[s.l.] Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Serviço Social, 2017.

SANTOS JUNIOR, O.; WERNECK, M. **Plano de habitação de Interesse Social: desafios e perspectivas para um programa locação social.** , 16 jul. 2015. Disponível em: <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/phis-desafios-e-perspectivas-para-um-programa-de-locacao-social/>>. Acesso em: 30 maio. 2023 SILVA, F. P. D. A reiteração do provisório: considerações sobre o emprego do AuxílioAluguel no município de São Paulo. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, 16 out. 2020.

SILVA, F. D.; CARVALHO, F. C. Turismo em Favelas: O Caso da Comunidade Santa Marta. **Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo**, v. 14, n. 1, p. 10, 2015.

THE WORLD BANK. **Brazil Poverty and Equity Assessment: Looking ahead of two crises.** Washington DC: World Bank, 2022. Disponível em: <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/37657/P1746910e33a8407d0b0850b8f0f5bcf18c.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 21 out.2022.

VALLADARES, L. DO P. **A invenção da favela: do mito de origem a favela.com.** 1a. ed ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VILELA, F. et al. Como atingidos por PPPs no centro de São Paulo perderam suas casas. Em: LINS, R. D.; ROLNIK, R. (Eds.). **Observatório de Remoções 2017-2018:relatório bianual.** São Paulo: FAU USP, 2018. p. 117–139.